



Autorità Nazionale Anticorruzione

VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

Revisione ed aggiornamento della determinazione del 7 luglio 2010, n. 5 “Linee guida per l’affidamento dei servizi attinenti all’architettura all’ingegneria”

e

della deliberazione del 3 maggio 2012, n. 49 “Quesiti in merito ai servizi di architettura ed ingegneria a seguito dell’entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27”

Documento di Consultazione

Sommario

<i>1. Inquadramento generale</i>	<i>1</i>
<i>2. Gli affidamenti di importo inferiore a centomila euro</i>	<i>5</i>
<i>3. Affidamento dei concorsi di progettazione e di idee</i>	<i>7</i>
<i>4. I requisiti di partecipazione alla gara</i>	<i>9</i>
<i>5. Classi, categorie e tariffe professionali.....</i>	<i>12</i>
<i>6. Le forme di partecipazione alla gara</i>	<i>15</i>
<i>7. I criteri di aggiudicazione.....</i>	<i>17</i>
<i>8. Indicazioni sulle modalità di applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa</i>	<i>20</i>
<i>8.1. La fissazione della soglia e la formula per il prezzo.....</i>	<i>20</i>
<i>8.2. Gli elementi di valutazione ed i criteri motivazionali</i>	<i>24</i>
<i>9. La valutazione di anomalia delle offerte.....</i>	<i>28</i>
<i>10. La verifica e validazione della progettazione.....</i>	<i>30</i>

1. Inquadramento generale

L'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, anche integrata, nonché gli altri servizi tecnici, è disciplinato dall'art. 91 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, (nel seguito, "Codice"), in relazione all'importo dei relativi corrispettivi: inferiore ad euro centomila ovvero pari o superiore a tale ammontare. Per l'affidamento dei servizi di importo superiore a centomila euro sono previste però due diverse forme di pubblicità: per gli appalti fra centomila euro e la soglia comunitaria è prescritta la pubblicità in ambito nazionale, mentre per gli appalti sopra tale soglia è prescritta la pubblicità sia in ambito nazionale che comunitario.

L'art. 91 del Codice prevede, infatti, al comma 1, che le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed in fase di esecuzione, di direzione lavori e di collaudo – attività tutte riconducibili alla categoria 12 dell'elenco dei servizi di cui all'allegato II A del Codice – qualora l'importo sia pari o superiore a centomila euro, sono affidate secondo le disposizioni della parte II, titoli I e II del Codice. Ciò comporta che, per i servizi di ingegneria e architettura di importo compreso fra centomila euro e le soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 28, comma 1, lett. a) e b), del Codice, si applicano la disciplina comune per i contratti pubblici sotto soglia di cui all'art. 121 e le disposizioni in materia di avvisi e bandi di gara, termini e pubblicità di cui all'art. 124; mentre, per i servizi di ingegneria e architettura di importo superiore alla soglia comunitaria, si applicano le disposizioni della parte II, titolo I per quanto concerne i termini, i bandi, gli avvisi di gara e la pubblicità.

La scelta del soggetto avviene, pertanto, a seguito di una procedura aperta, ristretta o negoziata, quest'ultima nei casi tassativamente previsti dal Codice, secondo quanto disciplinato dalla parte II, titolo I del Codice.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del Codice, la possibilità di limitare il numero dei candidati idonei da invitare (c.d. "forcella"), nel caso dei contratti pubblici di servizi e forniture, è limitata alle sole procedure ristrette e negoziate con pubblicazione di un bando di gara e nel dialogo competitivo. L'art. 62 del Codice prevede, in questo caso, che le stazioni appaltanti indichino nel bando di gara i criteri, oggettivi e non discriminatori, secondo il principio di proporzionalità, che intendono applicare per limitare il numero massimo di partecipanti ammessi.

Ai sensi dell'allegato L del Regolamento, tra i criteri rispondenti a tali principi rientrano il fatturato, l'importo dei lavori, il numero medio annuo del personale tecnico. In proposito, l'art. 265, comma 1, del Regolamento, precisa, nel caso delle procedure negoziate con bando e nel dialogo competitivo¹, qualora

¹ Poiché la disposizione in esame non la contempla espressamente, si pongono dei dubbi in ordine all'applicazione della forcella al caso delle procedure ristrette che, viceversa, è espressamente consentita dall'art. 62, comma 1, del Codice. Il disallineamento normativo dovrebbe essere risolto nel senso indicato dal suddetto comma 1 dell'art. 62.

il numero dei candidati in possesso dei requisiti minimi sia superiore al massimo fissato nel bando di gara, che la scelta dovrà avvenire per metà arrotondata per difetto, sulla base dei criteri di cui al suddetto allegato L, e per metà mediante sorteggio. La scelta deve essere effettuata in seduta pubblica (cfr. art. 265, comma 2).

Il medesimo art. 91 stabilisce, al comma 2, che gli incarichi relativi alle suddette attività, il cui importo sia inferiore a centomila euro, possano essere affidati secondo la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara di cui all'art. 57, comma 6, del Codice, invitando almeno cinque soggetti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. La stazione appaltante, pertanto, non ha l'obbligo, bensì la facoltà di ricorrere alla procedura negoziata, potendo comunque effettuare una procedura aperta o ristretta.

Le modalità di affidamento dei SIA sono applicabili, altresì, all'affidamento dell'incarico di collaudo, limitatamente ai casi in cui, ai sensi dell'art. 120, comma 2-*bis*, del Codice, il responsabile del procedimento accerti e certifichi la carenza di organico all'interno della stazione appaltante di soggetti in possesso dei necessari requisiti, ovvero accerti e certifichi la difficoltà a ricorrere a dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici e ritenga, pertanto, necessario affidare l'incarico a soggetti esterni (per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda alla determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (nel seguito, "AVCP") n. del 25 febbraio 2009, n. 2, con particolare riferimento ai punti 4 e seguenti).

Si sottolinea, inoltre, che non sono consentite modalità di affidamento dei servizi tecnici diverse da quelle individuate dal Codice: l'art. 91, comma 8, del Codice, vieta, infatti, *"l'affidamento di attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione collaudo, indagini e attività di supporto a mezzo di contratti a tempo determinato o altre procedure diverse da quelle previste dal presente Codice"*.

Un ulteriore principio da tenere in considerazione è quello previsto dall'art. 91, comma 3, del Codice, in base al quale non è consentito il subappalto di prestazioni relative alla redazione della relazione geologica, che non comprende, va precisato, le prestazioni d'opera riguardanti le indagini geognostiche e geotecniche: conseguentemente, il bando deve prevedere che, nel gruppo di progettazione, sia presente almeno un geologo, ove siano necessarie tali prestazioni. Al riguardo si rinvia alla determinazione del 27 febbraio 2002 n. 3, "Relazione geologica", laddove sono chiarite le modalità con le quali l'amministrazione acquisisce la relazione geologica e, in particolare, si chiarisce che *"il rapporto fra geologo ed affidatario possa essere indifferentemente sia di natura indipendente, sotto forma di associazione temporanea, sia di natura subordinata, in qualità di dipendente, sia di natura parasubordinata, attraverso forme di collaborazione professionale coordinata e continuativa"*.

Sempre sotto il profilo generale, si ritiene utile rammentare che, ai sensi degli artt. 268 e 269 del Regolamento, non può essere richiesta alcuna cauzione, provvisoria o definitiva, per partecipare a una

gara d'appalto per la redazione della progettazione e del piano di sicurezza e di coordinamento². Pertanto, la stazione appaltante può chiedere al progettista soltanto la prestazione di una copertura assicurativa per la responsabilità civile e professionale, per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di competenza, *ex art.* 111 del Codice. Ancora in relazione al profilo generale, si precisa che l'affidatario dell'incarico della progettazione preliminare può legittimamente partecipare alla gara per il servizio di progettazione definitiva ed esecutiva, dovendo, anzi, ritenersi, alla luce degli artt. 90 e ss. del Codice, che il legislatore abbia privilegiato un criterio di continuità nello svolgimento delle varie fasi della progettazione, prevedendo il solo divieto per gli affidatari degli incarichi di progettazione di partecipare alla gara per l'appalto dei lavori (cfr. parere di precontenzioso n. 33 del 13/02/2014). Infatti, l'art. 90, comma 8, del Codice, che riguarda esclusivamente l'appalto dei lavori e non la gara per l'affidamento della progettazione, non prevede alcuna incompatibilità per i professionisti che abbiano curato i precedenti livelli di progettazione per il medesimo intervento ed è di stretta interpretazione, in quanto limitativa della libertà d'iniziativa economica dei soggetti operanti nel mercato dei pubblici appalti.

Da un punto di vista più strettamente operativo, per l'affidamento dei servizi tecnici sono necessarie tre operazioni preliminari:

1. la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara;
2. la determinazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere candidati e concorrenti per poter partecipare alla gara;
3. la specificazione – nel caso la gara si svolga mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – del contenuto del documento da presentare, ai fini della dimostrazione della professionalità e della adeguatezza dell'offerta.

Secondo quanto previsto dal Regolamento, per dare risposta a tutti e tre i problemi occorre stabilire a quale classe e categoria o a quali classi e categorie appartiene l'intervento cui si riferiscono i servizi tecnici da affidare.

Per quanto riguarda la prima problematica, come sarà precisato meglio oltre, al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara è necessario fare riferimento al nuovo d.m. 143/2013. In proposito, si sottolinea che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, ultimo periodo, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, come anche riportato all'art. 1, comma 4, del medesimo decreto 143/2013, il corrispettivo non deve determinare un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali previgenti.

² Sul punto è intervenuta in passato anche l'AVCP con determinazione dell'11 luglio 2007 n. 6, "*Garanzie nelle procedure di affidamento degli incarichi di progettazione*", confermando, in tal senso, quanto affermato dalla sentenza n. 1231 del 13 marzo 2007 della sezione V del Consiglio di Stato.

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 d.m. 143/2013 e le corrispondenti classi e categorie di cui alle precedenti disposizioni tariffarie, in quanto:

- 1) il requisito professionale da possedere è costituito dall’aver svolto servizi tecnici per interventi in quelle classi e categorie;
- 2) l’entità del predetto requisito è determinata applicando un coefficiente moltiplicatore, da stabilire nei documenti di gara, tra il valore minimo e quello massimo previsti dal Regolamento, all’importo dell’intervento cui si riferisce il servizio.

La medesima necessità sussiste anche per la terza operazione – la determinazione della migliore professionalità o della migliore adeguatezza dell’offerta. E ciò perché il candidato o il concorrente deve conoscere in base a quale articolazione degli interventi, identificabili tramite le classi e categorie, sarà effettuata la valutazione della stazione appaltante, dal momento che un elemento di valutazione positiva sarà costituito dalla maggiore omogeneità fra intervento cui si riferisce il servizio e quelli affini già svolti.

Un aspetto peculiare dei servizi tecnici riguarda l’attività di verifica dei progetti, su cui si rimanda al paragrafo 10.

In relazione all’affidamento delle attività di supporto alla progettazione, si ricorda che le stesse possono attenersi ad attività meramente strumentali alla progettazione (indagini geologiche, geotecniche e sismiche, sondaggi, rilievi, misurazioni e picchettazioni, predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con l’esclusione delle relazioni geologiche, nonché la sola redazione grafica degli elaborati progettuali). La “consulenza” di ausilio alla progettazione di opere pubbliche nel quadro normativo nazionale non è contemplata; ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista; tra l’altro, l’art. 91, comma 3, del Codice vieta espressamente il subappalto delle attività di progettazione, precisando che, anche nel caso dell’affidamento di attività di supporto, resta comunque impregiudicata la responsabilità del progettista.

E’ consentito, invece, l’affidamento di attività a supporto del responsabile del procedimento. A questo proposito giova ricordare che al responsabile del procedimento è affidata la responsabilità, la vigilanza ed i compiti di coordinamento sull’intero ciclo dell’appalto (progettazione, affidamento, esecuzione), affinché esso risulti condotto in modo unitario, in relazione ai tempi ed ai costi preventivati. In particolare, in materia di progettazione, al responsabile unico del procedimento è demandato il compito di redigere il documento preliminare alla progettazione e di coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto preliminare definitivo ed esecutivo. Pertanto, gli eventuali soggetti esterni

individuati possono supportare il responsabile unico del procedimento nelle sue attività di coordinamento e vigilanza sulla progettazione, fermo rimanendo che la progettazione è compito di esclusiva competenza del progettista.

2. Gli affidamenti di importo inferiore a centomila euro

L'art. 91, comma 2, del Codice stabilisce principi e regole per l'affidamento degli appalti di importo inferiore a centomila euro. L'obbligo di rispettare i principi generali richiamati, quali il principio di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, viene infatti indirizzato allo svolgimento di una procedura, ancorché negoziata (cfr. art. 57, comma 6, del Codice), da svolgere tra soggetti scelti sulla base di informazioni desunte dal mercato, relative alle loro caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, e invitando almeno cinque concorrenti, salva la facoltà della stazione appaltante di utilizzare le ordinarie procedure aperte o ristrette. Ai sensi dell'art. 57, comma 6, del Codice, inoltre, la selezione degli operatori economici deve avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza e rotazione.

Ulteriori indicazioni sono poi fornite dall'art. 267 del Regolamento. In primo luogo la disposizione stabilisce che la scelta dei soggetti da invitare deve avvenire tramite gli elenchi di operatori economici, all'uopo costituiti, ovvero sulla base di indagini di mercato finalizzate al singolo affidamento, assicurando il pieno rispetto del principio di rotazione (cfr. comma 2).

Il Regolamento (art. 267, comma 9) prevede che la scelta dell'affidatario debba essere resa nota mediante la pubblicazione dell'esito della selezione sui siti informatici di cui all'art. 66, comma 7, del Codice, entro un termine non superiore a quello indicato nell'art. 65, comma 1, del Codice.

Per quanto riguarda la istituzione dell'elenco di professionisti presso le singole stazioni appaltanti, devono essere previsti idonei meccanismi di aggiornamento periodico, adottando, in ogni caso, forme di pubblicità adeguate, in modo che risulti garantito ai professionisti in possesso dei prescritti requisiti il diritto di iscriversi all'elenco stesso, senza limitazioni temporali.

Per espressa previsione dell'art. 267, comma 3, nel rispetto del principio di trasparenza, è necessario che all'istituzione dell'elenco di operatori economici consegua un'adeguata pubblicità, secondo le modalità di cui all'art. 124, comma 5, del Codice, mediante un avviso contenente criteri e requisiti per la formazione dell'elenco stesso, quali, a titolo esemplificativo:

- il richiamo a quanto disposto dall'art. 253 Regolamento, che vieta la partecipazione del professionista singolarmente e come componente di un raggruppamento di professionisti, nonché la contemporanea partecipazione a più di un raggruppamento;

- il principio della rotazione nella scelta dei nominativi inseriti nell'albo, ai quali rivolgere la richiesta di offerta;
- il divieto di cumulo degli incarichi al di sopra di un certo importo totale;
- la correlazione dell'esperienza pregressa richiesta al professionista alle tipologie progettuali delle quali necessita l'amministrazione, così come individuate in sede di programmazione, in modo che le professionalità richieste rispondano concretamente alle classi e categorie dei lavori.

Nell'avviso le stazioni appaltanti indicano l'articolazione dell'elenco sulla base delle classi e categorie dei lavori da progettare e le fasce di importo in cui si intende suddividere l'elenco; nell'avviso può essere richiesto anche un requisito minimo relativo alla somma di tutti i lavori, appartenenti ad ognuna delle classi e categorie in cui si intende suddividere l'elenco.

Anche l'indagine di mercato deve essere svolta previo avviso, da pubblicarsi secondo le medesime modalità dell'elenco degli operatori.

Qualora non si intenda invitare tutti coloro in possesso dei prescritti requisiti presenti nell'elenco o individuati tramite indagine di mercato, la selezione dei soggetti da invitare a presentare offerta deve essere svolta, previa indicazione del numero di soggetti da invitare, tramite modalità di scelta oggettive, non discriminatorie e proporzionali, quali la rotazione o il sorteggio. L'esigenza, da più pari sentita, che il sorteggio avvenga in forma "pubblica", potrebbe essere soddisfatta mediante un sorteggio pubblico con riferimenti anonimi, quali i protocolli di acquisizione della richiesta di partecipazione, successivamente verificabili una volta scaduto il termine di ricezione delle offerte. In tal modo, verrebbero ad essere contemperate le due contrapposte esigenze di trasparenza da un lato e di tutela dei nominativi dall'altro.

Nella scelta degli operatori economici da invitare, sia essa effettuata mediante l'elenco o tramite indagini di mercato, si ricorda la grande importanza del rispetto dei principi generali richiamati dall'art. 267, comma 2, del Regolamento: trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Pertanto, nell'avviso di selezione dovranno essere indicati i requisiti minimi richiesti dalla stazione appaltante che consentano al professionista – tramite un elenco delle prestazioni effettuate negli anni precedenti– la dimostrazione del possesso di una esperienza professionale adeguata alla tipologia e all'importo dell'incarico.

Gli incarichi di servizi tecnici di importo inferiore a 40.000 euro, possono essere affidati secondo la procedura di cui all'art. 125, comma 11, del Codice (cfr. art. 267, comma 10, del Regolamento e per la sua interpretazione la determinazione n. 8/2011). In questo caso, il ribasso sull'importo della prestazione viene negoziato fra il responsabile del procedimento e l'operatore economico cui si intende affidare la commessa, sulla base della specificità del caso.

3. Affidamento dei concorsi di progettazione e di idee

Accanto alla procedura per l'individuazione di un progettista poc'anzi illustrata (appalto di servizi di progettazione), il Codice prevede delle procedure finalizzate alla individuazione di un progetto, ovvero i concorsi di idee e di progettazione.

L'art. 3, comma 41, del Codice, stabilisce che *“I concorsi di progettazione sono le procedure intese a fornire alla stazione appaltante, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria o dell'elaborazione dei dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara, con o senza assegnazione di premi”*.

Il concorso di progettazione e il concorso di idee sono procedure che si concludono con l'acquisto, da parte della stazione appaltante, di un prodotto di ingegno, ovvero il progetto, giudicato migliore sul piano qualitativo ed economico da un'apposita commissione, in relazione ad una preindicata esigenza, distinguendosi in ciò dall'appalto di servizi di progettazione nel quale l'oggetto del contratto è una prestazione professionale tesa ad un risultato, per cui la procedura è finalizzata alla selezione del relativo progettista (deliberazione dell'AVCP del 9 maggio 2007, n. 125).

Nell'ambito dell'acquisizione di prestazioni attinenti ai servizi di architettura e di ingegneria per la realizzazione di opere pubbliche, l'art. 91, comma 5, del Codice, afferma che, quando la prestazione riguarda la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, le stazioni appaltanti valutano in via prioritaria l'opportunità di applicare la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee.

Sotto il profilo procedurale, si rammenta, anzitutto, che gli artt. 102 e 103 del Codice stabiliscono l'obbligatorietà dei bandi e degli avvisi, nonché i relativi contenuti. Detti bandi e avvisi sono pubblicati conformemente all'art. 66, commi 2 e seguenti del Codice.

Nel bando o avviso occorre specificare il costo presunto che la stazione appaltante prevede per la realizzazione dell'opera posta a concorso, dato al quale i concorrenti devono fare riferimento nella redazione delle proposte progettuali. Questo dato deve essere relazionato ai dati fisici e dimensionali dell'opera da realizzare e va indicato a seguito di una precisa valutazione e studio di merito, che deve potersi riscontrare in maniera evidente nel documento preliminare alla progettazione. La sua indicazione è basilare nella generalità dei concorsi, ma diviene comunque indispensabile ogniqualvolta la commissione giudicatrice debba formulare le proprie valutazioni anche in base al criterio del “costo” per la realizzazione del progetto proposto. E' importante, altresì, informare i concorrenti, specificandolo nel bando, del carattere vincolante o meno di tale importo. In quest'ultimo caso, i concorrenti dovranno motivare adeguatamente la previsione di spesa connessa al progetto e gli scostamenti dall'importo indicato.

Si evidenzia, inoltre, l'importanza di una chiara indicazione dell'oggetto del concorso con riferimento allo studio di fattibilità a base della programmazione triennale ed al documento preliminare alla progettazione. Al riguardo, nel caso di concorso di progettazione, l'art. 15, comma 7, del Regolamento, prevede che il documento preliminare sia integrato con i documenti preparatori del concorso stesso, predisposti a cura del responsabile del procedimento e che i documenti preparatori siano redatti ai fini di una maggiore corrispondenza della progettazione del concorso all'identificazione e quantificazione dei bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice, secondo quanto previsto dall'art. 128, comma 1, del Codice, e che definiscano il contenuto del concorso.

Per i concorsi sotto soglia comunitaria, l'art. 110 del Codice precisa che devono essere espletati nel rispetto dei principi generali di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, con la procedura di cui all'art. 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti. In merito ai principi menzionati, si richiamano le considerazioni e le indicazioni svolte con riferimento agli appalti di servizi tecnici di importo inferiore a centomila euro e quanto disposto dall'art. 66, comma 15, del Codice.

In base all'attuale normativa, quindi, le procedure, mediante le quali si può indire un concorso di progettazione, sono:

- a) procedura aperta, che consente la partecipazione a tutti coloro che si trovano in possesso dei requisiti minimi richiesti dal bando e dalla normativa;
- b) procedura ristretta, che consente la partecipazione soltanto a soggetti preselezionati con una delle seguenti modalità:
 - selezione svolta mediante una valutazione preventiva e soggettiva dei concorrenti;
 - selezione di carattere progettuale, mediante lo svolgimento di un concorso di idee senza formazione di graduatoria.

Relativamente alla procedura ristretta, il legislatore ha inteso porre come facoltativa la possibilità di finalizzare o meno la procedura concorsuale al conferimento di successivi incarichi e ciò in modo del tutto analogo, tanto nel concorso di idee, quanto nell'ambito della procedura concorsuale a due gradi. Tale facoltà, però, deve essere esercitata nel bando di gara (cfr. art. 109 del Codice).

Va specificato che il concorso di progettazione può essere considerato anche la prima fase di una procedura di affidamento di un servizio di progettazione [art. 99, comma 2, lett. a), del Codice]. In tal caso, poiché l'affidamento dei livelli di progettazione successiva avviene con procedura negoziata, il legislatore ha posto l'attenzione sulla necessità, qualora il concorso sia finalizzato all'affidamento con procedura negoziata delle successive fasi di progettazione al vincitore (art. 108, comma 6, del Codice), di riportare nel bando del concorso i requisiti richiesti per lo svolgimento di tale prestazione e di

considerare applicabile l'art. 62 del Codice. Ai fini della selezione dei concorrenti si suggerisce di fare riferimento ai criteri indicati nell'allegato L nel Regolamento.

Nei concorsi, e in particolare nel caso di concorsi per l'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, siano essi di progettazione o di idee, occorre adottare criteri di valutazione di carattere essenzialmente qualitativo e specificamente legati al progetto, sulla base degli obiettivi stabiliti dal documento preliminare alla progettazione. Si ricorda, in proposito, che l'AVCP ha affermato che non possono essere previsti nella fase di prequalifica elementi di natura economica (cfr. parere di precontenzioso del 23 aprile 2008, n. 124).

4. I requisiti di partecipazione alla gara

L'art. 263, comma 1, del Regolamento stabilisce i requisiti da richiedere ai partecipanti alle procedure di affidamento di servizi tecnici di importo superiore a 100.000 euro; in particolare, l'adeguata esperienza nello svolgimento di servizi analoghi è provata con riferimento:

- a) al fatturato globale per servizi di cui all'art. 252 del Regolamento espletati negli ultimi cinque esercizi antecedenti la pubblicazione del bando, per un importo variabile tra 2 e 4 volte l'importo a base di gara;
- b) all'avvenuto espletamento negli ultimi dieci anni di servizi di cui all'art. 252, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo globale per ogni classe e categoria variabile tra 1 e 2 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie;
- c) all'avvenuto svolgimento negli ultimi dieci anni di due servizi di cui all'art. 252, relativi ai lavori, appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo totale non inferiore ad un valore compreso fra 0,40 e 0,80 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie e riferiti a tipologie di lavori analoghi per dimensione e per caratteristiche tecniche a quelli oggetto dell'affidamento;
- d) numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi tre anni (comprendente i soci attivi, i dipendenti e i consulenti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa su base annua iscritti ai relativi albi professionali, ove esistenti, e muniti di partita IVA e che firmino il progetto, ovvero firmino i rapporti di verifica del progetto, ovvero facciano parte dell'ufficio di direzione lavori e che abbiano fatturato nei confronti della società offerente una quota superiore al cinquanta per cento del proprio fatturato annuo, risultante dall'ultima

dichiarazione IVA, e i collaboratori a progetto in caso di soggetti non esercenti arti e professioni), in una misura variabile tra 2 e 3 volte le unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico.

Occorre però tenere presente che in seguito ad alcune modifiche normative intervenute dal 2008 ad oggi, in base all'attuale art. 253, comma 15-*bis*, del Codice, fino al 31 dicembre 2015, per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria, il periodo di attività documentabile è quello relativo ai migliori tre anni del quinquennio precedente o ai migliori cinque anni del decennio precedente la data di pubblicazione del bando di gara. La novella ha la funzione di consentire la partecipazione alle gare di progettazione ad un maggior numero di soggetti, permettendo a questi ultimi di ampliare l'arco temporale di riferimento all'interno del quale recuperare le referenze necessarie a gareggiare.

La disposizione di cui all'art. 253, comma 15-*bis*, del Regolamento, incide, quindi, sui requisiti indicati alle lett. a) e d) dell'art. 263 del Regolamento, consentendo di valutare il fatturato globale per servizi espletati, per un importo variabile tra due e quattro volte l'importo a base di gara, in un arco temporale decennale (nei migliori 5 anni del decennio precedente), in luogo del periodo quinquennale, nonché di considerare l'organico medio annuo del personale tecnico utilizzato, in misura variabile da uno a due volte le unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico, su base quinquennale, nei migliori tre anni del quinquennio precedente, in luogo del periodo triennale previsto dal Regolamento.

Con riferimento ai requisiti di fatturato di cui all'art. 263, comma 1, lett. a), del Regolamento occorre fin da subito chiarire la differenza rispetto al requisito di fatturato individuato dall'art. 41, comma 2, secondo periodo, del Codice. Infatti, mentre il primo attiene al fatturato globale per servizi tecnici, la norma dell'art. 41, comma 2, del Codice si riferisce al fatturato aziendale. Per fatturato aziendale deve intendersi quello relativo alla complessiva attività svolta dall'azienda (quindi il riferimento è alla nozione di impresa), che può essere anche diversa da quella relativa ai servizi di cui al citato art. 252. Quantunque i due requisiti si riferiscano a concetti di fatturato diversi, è tuttavia possibile applicare ad entrambi il principio di proporzionalità e ragionevolezza estrinsecato dall'art. 41, comma 2, secondo periodo, del Codice il quale stabilisce che sono illegittimi i criteri che fissano senza congrua motivazione i limiti di accesso connessi al fatturato.

Da ultimo, con riferimento al fatturato, si deve tenere presente che il consolidato orientamento giurisprudenziale, in linea con le espressioni di parere dell'AVCP, nonché i nuovi assunti della Direttiva 2014/24/CE (cfr. art. 58), ritengono congruo e proporzionato un requisito non superiore al doppio dell'importo a base di gara. Alla luce di tali orientamenti si pone la questione se il limite del doppio sia applicabile anche alla fattispecie di cui all'art. 263, comma 1, lett. a), del Regolamento che, come noto, prevede limite superiori, con una forbice tra 2 e 4 volte.

Ai fini della dimostrazione dei requisiti occorre rilevare che il Regolamento, pur richiamandosi ad importi dei lavori di entità in genere particolarmente elevati, si riferisce genericamente a servizi di cui all'art. 50 del medesimo Regolamento, ovvero a *“servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria anche integrata e gli altri servizi tecnici concernenti la redazione del progetto preliminare, del progetto definitivo ed esecutivo nonché le attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione”*.

Nella generica definizione sopra riportata potrebbero essere ricompresi anche gli studi di fattibilità relativi ad opere pubbliche realizzate, anche tramite finanza di progetto, e ogni altro servizio propedeutico alla progettazione che abbia condotto alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblico interesse.

Pertanto, il requisito in argomento non può essere inteso nel senso di limitare il fatturato ai soli servizi specificamente posti a base di gara. Ne discende che, ad esempio, nell'ipotesi di affidamento della progettazione e della direzione lavori, ai fini della dimostrazione della specifica esperienza pregressa, anche per i servizi c.d. “di punta”, in relazione ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, detti requisiti sono dimostrati con l'espletamento pregresso di incarichi di progettazione e direzione lavori, di sola progettazione ovvero di sola direzione lavori. Si deve, infatti, considerare che, per consolidata giurisprudenza, la logica sottesa alla richiesta del requisito del “servizio di punta” è quella di aver svolto singoli servizi di una certa entità complessivamente considerati e non di aver svolto servizi identici a quelli da affidare (cfr. *ex multis*, parere di precontenzioso n. 33 del 13/02/2014). Pertanto, a titolo esemplificativo, nel caso di affidamento della progettazione e della direzione lavori, è necessario e sufficiente che il concorrente dimostri di aver espletato, in relazione ad ognuna delle classi e categorie e per gli importi dei lavori indicati, o incarichi di progettazione e direzione lavori, o incarichi di progettazione ovvero incarichi di direzione lavori, purché ciascuno di essi sia di importo almeno pari a quello richiesto.

In tal senso, nell'ottica di individuare requisiti adeguati e proporzionati alla prestazione e di consentire la più ampia partecipazione di professionisti, per l'affidamento dell'incarico di collaudo risulterebbe restrittivo della concorrenza richiedere un'esperienza professionale maturata con esclusivo riferimento al collaudo, senza tener conto di altre attività che presentano aspetti affini o attinenti quali, ad esempio, la direzione lavori, la progettazione, il coordinamento della sicurezza nei cantieri (cfr. determinazione dell'AVCP n. 2/2009).

E' necessario richiedere nel bando che i concorrenti allegghino alla domanda di partecipazione alla gara l'elenco dei lavori per i quali hanno svolto servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, anche integrata, nel decennio antecedente la data di pubblicazione del bando e attestino, nella dichiarazione sostitutiva allegata alla domanda, il numero medio annuo di unità (comprendente soci attivi, dipendenti e consulenti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa su base annua) impiegate nell'espletamento dei servizi negli ultimi tre esercizi antecedenti la data di pubblicazione del bando.

Per quanto riguarda le unità facenti parte dell'organico medio annuo di cui all'art. 263, comma 1, lett. d), del Regolamento, si ritiene che lo stesso sia dato dalla somma del personale impiegato negli anni considerati (tre esercizi) diviso il numero degli anni (tre). La disposizione, tuttavia, appare porsi in contrasto con la norma primaria contenuta nell'art. 90, comma 1, lett. d), del Codice, che permette la partecipazione alle gare di professionisti singoli e associati.

Va anche ricordato che, qualora la progettazione di cui alla classe I categorie a), b), c), d) ed e) riguardi immobili di interesse storico artistico sottoposti a vincoli culturali la progettazione, ai sensi dell'art. 52 del r.d. del 23 ottobre 1925, n. 2537, è riservata ai laureati in architettura (Consiglio di Stato n. 5239/06).

Si rammenta, per costante giurisprudenza, che ogni limitazione territoriale nella individuazione dei requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento deve essere considerata illegittima, in quanto condizione ostativa all'accesso al confronto concorrenziale alla luce dei principi comunitari (cfr., ad esempio, deliberazione dell'AVCP del 13 luglio 2010, n. 45 e Cons. Stato, V, 13/06/2012 n. 3469).

Inoltre, appare utile precisare che le stazioni appaltanti possono chiedere il possesso di certificazione di qualità (ad esempio, ISO, EMAS, ecc.), ai fini dell'ammissione alla gara. Si rammenta che tale facoltà è generalmente riconosciuta alle stazioni appaltanti in virtù della discrezionalità che connota l'azione amministrativa ed è espressamente ammessa dall'art. 43 del Codice, con l'avvertenza che possono essere considerati legittimi i requisiti richiesti dalla *lex specialis* che, pur essendo ulteriori e più restrittivi di quelli previsti dalla legge, rispettino il limite della logicità, della ragionevolezza e siano pertinenti e congrui rispetto all'oggetto del contratto (cfr. Bando-tipo dell'AVCP del 26 febbraio, 2014, n. 1; parere precontenzioso dell'AVCP del 17 luglio 2013, n. 112, deliberazione dell'AVCP del 23 febbraio 2011, n. 28). Resta ferma, naturalmente, la possibilità per il concorrente di fornire prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità o dell'ambiente.

In ordine alla prova dei requisiti, come più volte ricordato dall'AVCP, la stazione appaltante non potrà fare esclusivo riferimento alle dichiarazioni rese al concorrente da precedenti committenti dei servizi, ma dovrà, altresì, consentire la presentazione di equivalente documentazione sufficiente a dare prova di quanto dichiarato.

5. Classi, categorie e tariffe professionali

Circa tale aspetto l'AVCP ha fornito indicazioni con la determinazione n. 5/2010, specificando come nei bandi di gara fosse necessario indicare la classe e la categoria o le classi e le categorie dell'intervento, desunte dall'articolo 14 della tariffa professionale degli ingegneri ed architetti (legge n. 143/1949).

In particolare ha evidenziato come due classi, la I e la VI, individuassero al loro interno un insieme di interventi oggettualmente e funzionalmente della stessa natura, mentre le categorie costituivano una

suddivisione in sottoinsiemi in base alla complessità funzionale e tecnica [crescente nella classe I dalla lettera a) alla lettera d) – organismi edilizi – e dalla lettera f) alla lettera g) – opere strutturali – e nella classe VI dalla lettera a) alla lettera b)]. Evidenziava, quindi, la necessità per la classe I e per la classe VI di comprendere, ai fini della qualificazione, gli interventi appartenenti non solo alla classe e alla categoria (o alle classi e categorie) dell'intervento cui si riferisce il bando, ma anche alla classe ed alle categorie la cui collocazione nell'ordine alfabetico sia successiva a quella stabilita nel bando, in quanto questi interventi sono della stessa natura, tuttavia tecnicamente più complessi.

Ha, quindi, elaborato le tabelle n. 1, n. 2 e n. 3, allegate alla determinazione n. 5 del 27 luglio 2010, nelle quali ha costruito un prospetto, a più livelli, che indica:

- al primo livello la “destinazione funzionale e/o complementare e/o integrativa delle opere e dei lavori” oggetto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, quali per esempio “organismi edilizi per l'istruzione”, “organismi edilizi per i servizi sanitari”, “opere a rete per la mobilità”, “opere speciali per la mobilità”;
- al secondo livello la “identificazione e specificazione delle opere di ogni destinazione funzionale”, per esempio, con riferimento agli “organismi edilizi per l'istruzione”, “asili”, “scuola materna”, “scuola elementare”, ecc.;
- al terzo livello la classe e categoria dell'articolo 14 della legge n. 143 del 1949 di appartenenza di ogni opera o lavoro.

Il prospetto formulato aveva la funzione di fornire alle stazioni appaltanti una linea guida per individuare, con riferimento all'opera o lavoro oggetto dell'affidamento posto in gara, quali fossero le classi e categoria della tabella dell'articolo 14 della legge n. 143 del 1949, da indicare nei bandi e nei disciplinari, e quali fossero le classi e le categorie dei progetti che i concorrenti avevano redatto in passato, che consentivano loro di dimostrare il possesso dei requisiti e, quindi, di partecipare alle gare.

Veniva ulteriormente precisato come, in sostanza, i requisiti speciali dovessero essere individuati con riferimento a qualsiasi intervento appartenente alla stessa classe e categoria dei progetti da redigere, come risultava dalle tabelle allegate. Se, quindi, si deve progettare un intervento strumentale alla prestazione di servizi di istruzione (per esempio, una scuola media), il requisito può essere documentato anche sulla base di un progetto di un intervento strumentale alla prestazione di servizi di giustizia (per esempio, palazzo di giustizia).

Relativamente a tali aspetti, si osserva che il d.m. 143/2013 ha operato, con la tabella Z-1 “categorie delle opere – parametro del grado di complessità – classificazione dei servizi e corrispondenze” una revisione della suddivisione in classi e categorie di cui alla l. n. 143/1949.

Si osserva come la precedente suddivisione in “classi” e “categorie” sia sostituita dalla attuale in “categorie delle opere”, “destinazione funzionale” e “identificazione delle opere”; dalla identificazione

delle opere, alla quale corrisponde una sigla alfanumerica, consegue l'attribuzione di un parametro G (grado di complessità) da tenere presente nel calcolo degli onorari.

La attuale "categoria" delle opere, che identifica la parte alfabetica della suddetta sigla, appare sostanzialmente rapportabile alla "classe" delle precedenti tabelle; la attuale "identificazione delle opere", dalla quale deriva la parte numerica della sigla, sostituisce sostanzialmente la precedente catalogazione in "categorie".

In particolare le opere contemplate nell'attuale categoria "edilizia" corrispondono alla precedente classe "I" dalla a) alla d); analogamente le opere contemplate nell'attuale categoria "strutture" corrispondono alla precedente classe I, con le categorie f) e g).

Si riscontra come la problematica già evidenziata per le precedenti classi I e VI della L. 143/1949, nell'ambito delle quali si individuava un insieme di interventi oggettualmente e funzionalmente della stessa natura, mentre le categorie costituivano una suddivisione in sottoinsiemi in base alla complessità funzionale, emerga anche nell'attuale d.m., nel quale, alla medesima "categoria delle opere" corrispondono più opere alla voce "identificazione delle opere", ognuna delle quali caratterizzata da un grado di complessità.

Ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, si ritiene che i criteri da adottare debbano essere analoghi a quelli già forniti con la precedente determinazione n. 5/2010; pertanto, 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 per la realizzazione di tribunali (E.16), o da minore complessità, quali per la realizzazione di scuole (E.09 con grado di complessità pari a 1,15).

La tabella Z-1 riporta, inoltre, i riferimenti alle precedenti classi e categorie di cui alla legge 143 del 1949, necessari nel transitorio.

Tali criteri, applicabili alle opere inquadrabili nelle attuali categorie "edilizia", "strutture", "viabilità", non appaiono estensibili ad ulteriori categorie ("impianti", "idraulica", ecc.), 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 quest'ultimi caratterizzati da minore grado di complessità nella tabella Z-1, come dimostrano i riferimenti, nella stessa tabella, alle classi e categorie di cui alla l. 143 del 1949.

6. Le forme di partecipazione alla gara

In base agli artt. 34 e 37 del Codice, la partecipazione alle gare di appalto può avvenire sia come concorrente singolo sia come concorrente plurisoggettivo e, quest'ultimo, nella forma di raggruppamenti temporanei di imprese, consorzi, aggregazione di imprese aderenti al contratto di rete, ecc..

Come noto, ai sensi del suddetto art. 37, commi 2 e 3, i raggruppamenti temporanei sono di due tipi: orizzontale e verticale. Tali tipologie sono dovute al fatto che gli oggetti dei contratti da affidare sono quasi sempre da suddividere in più gruppi di prestazioni omogenee. L'art. 37, commi 1 e 2, del Codice, con riferimento ai lavori, servizi e forniture, prescrive che tali suddivisioni in gruppi omogenei siano indicate nei documenti di gara. La suddivisione nei lavori (art. 37, comma 1, del Codice), sulla base delle categorie del sistema di qualificazione, avviene fra categoria prevalente ed altre categorie, definite scorporabili e subappaltabili, mentre, nei servizi e forniture (art. 37, comma 2, del Codice), è riferita alla prestazione principale ed alle prestazioni secondarie. Lo stesso art. 37 stabilisce che i raggruppamenti sono di tipo orizzontale nel caso i concorrenti intendono eseguire tutti i lavori (prevalenti e scorporabili) o le prestazioni (principali e secondarie) previste nel bando; sono, invece di tipo verticale se un concorrente (la mandataria o capogruppo) intende eseguire per i lavori la categoria prevalente e per i servizi o forniture la prestazione principale e gli altri concorrenti (mandanti o consorziate) per i lavori quelli scorporabili e per i servizi e forniture le prestazioni secondarie. Il Codice, per ognuno dei due tipi di raggruppamenti, detta quali requisiti devono possedere i concorrenti.

Nell'appalto di servizi tecnici, occorre prestare attenzione al fatto che nei raggruppamenti orizzontali tutti i concorrenti devono essere qualificati per ognuna delle prestazioni previste. L'art. 37, comma 6, ultimo periodo del Codice contempla, per i lavori, un altro tipo di raggruppamento che si può definire misto. Tale comma prevede, infatti, che, nel caso di raggruppamenti verticali, le lavorazioni della categoria prevalente e quelle delle categorie scorporabili possono essere assunte da imprenditori riuniti in raggruppamento di tipo orizzontale.

Nel caso dei servizi e forniture, ai sensi dell'art. art. 37, comma 4, del Codice, nell'offerta devono essere specificate le parti del servizio o delle forniture che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati. Come chiarito dal Consiglio di Stato nell'adunanza plenaria del 5 luglio 2012, n. 26, "l'obbligo di cui al citato art. 37, comma 4, circa la specificazione delle parti del servizio, si deve considerare legittimamente assolto in caso di indicazione, in termini descrittivi, delle singole parti del servizio da cui sia evincibile il riparto di esecuzione tra loro, sia di indicazione in termini percentuali, della quota di riparto delle prestazioni che saranno eseguite tra le singole imprese". Si ricorda che l'obbligo di indicare le parti del servizio da eseguire spetta indistintamente ai raggruppamenti orizzontali e verticali.

Nel caso dei servizi tecnici, l'ipotesi che siano presenti nell'oggetto del contratto più prestazioni, una delle quali è da definirsi la principale (quella di importo maggiore) e le altre secondarie, è molto frequente, in quanto gli interventi da progettare rientrano spesso in più classi e categorie.

Alla luce di quanto illustrato, si possono quindi verificare due ipotesi: l'appalto prevede l'affidamento di servizi appartenenti ad una sola classe e categoria; l'appalto prevede l'affidamento di servizi appartenenti a più classi e categorie. Nel primo caso, possono partecipare all'appalto concorrenti singoli e raggruppamenti temporanei di tipo orizzontale. Nel secondo caso, possono partecipare concorrenti singoli e concorrenti in raggruppamento di tipo verticale o misto.

Si precisa che, nel caso di raggruppamenti orizzontali, il requisito di cui all'art. 261, comma 7, del Regolamento, per la mandataria riguarda una percentuale di requisiti minimi, che la stazione appaltante può fissare entro il limite massimo del 60%, ma ciò non impedisce ad un soggetto che abbia una quota superiore di requisiti (ad esempio, il 70%) di assumere il ruolo di mandatario. Le mandanti devono coprire la restante quota del limite stabilito per la mandataria. Per esempio, se è stabilito che la mandataria deve possedere i requisiti nella misura minima del 55%, la somma dei requisiti posseduti dalle mandanti deve essere pari ad almeno il restante 45% e ciò anche se la mandataria possieda in realtà i requisiti nella misura del 80%.

Nel caso di raggruppamento di tipo verticale, la mandataria, ai sensi di quanto disposto dall'art. 37, comma 2, del Codice, deve possedere i requisiti nella percentuale del 100% di quanto previsto nel bando e con riferimento alla classe e categoria dei lavori di maggiore importo e, pertanto da considerarsi la classe e categoria principale in termini economici, e ognuna delle mandanti deve possedere i requisiti nella percentuale del 100% di quanto previsto nel bando e con riferimento alla classe e categoria dei lavori che intende progettare.

Sulla base di quanto sopra evidenziato, in caso di raggruppamento di tipo misto, qualora il bando preveda una prestazione principale e più prestazioni secondarie, deve essere presente per ogni classe e categoria un concorrente che possieda i requisiti nella percentuale almeno pari a quella indicata nei documenti di gara come requisiti minimi della mandataria. La restante percentuale deve essere posseduta da altri concorrenti. Qualora l'importo dei lavori da progettare riguardi più classi e categorie (per esempio, si tratta della progettazione di un organismo edilizio che normalmente appartiene alla classe I-c oppure I-d -architettonico-, alla classe I-g -strutture- e alla classe III- a-b-c -impianti) deve essere presente (per esempio, nella classe I-c oppure I-d -architettonico- se l'importo dei lavori da progettare è quello massimo) un concorrente che possieda il requisito nella percentuale pari al 60% (se questa è percentuale stabilita nel bando) e altri concorrenti che devono possedere requisiti nella classe Ic oppure I-d la cui somma è pari al restante 40%.

Inoltre, occorre chiarire che *“la presenza di un professionista abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione”* non comporta per il giovane professionista la necessità di essere parte

contrattuale del raggruppamento, ne di possedere i requisiti richiesti dal bando. La giurisprudenza ha affermato che è sufficiente, al fine di dimostrare la sua “presenza” nel raggruppamento, che egli faccia parte (come collaboratore o dipendente) di una delle strutture che danno luogo al raggruppamento³; per quanto attiene ai requisiti ha ritenuto che gli obblighi di qualificazione non sono operanti nei confronti del giovane professionista (TAR Calabria, 8 maggio 2013, n. 268).

Altra modalità per la partecipazione alla gara è data dall’istituto dell’avvalimento, in merito al quale, oltre a richiamare gli indirizzi di cui alla determinazione del 1 agosto 2012, n. 2, si evidenzia il maggior grado di dettaglio normativo elaborato dall’art. 63 della direttiva 2014/24/CE secondo il quale “*Per quanto riguarda i criteri relativi all’indicazione dei titoli di studio e professionali di cui all’allegato XII, parte II, lettera f), o alle esperienze professionali pertinenti, gli operatori economici possono tuttavia fare affidamento sulle capacità di altri soggetti solo se questi ultimi eseguono i lavori o i servizi per cui tali capacità sono richieste*”.

7. I criteri di aggiudicazione

In merito ai criteri di aggiudicazione, come noto, l’art. 81 del Codice, in coerenza alla normativa comunitaria, prevede che la migliore offerta debba essere selezionata con il criterio del prezzo più basso o con quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Il secondo comma della disposizione fornisce, poi, un preciso criterio guida per indirizzare il potere discrezionale dell’amministrazione nella scelta tra i due criteri, prevedendo, infatti, che debba essere preferito quello più adeguato alle caratteristiche dell’oggetto del contratto. Come già ricordato dall’AVCP, le stazioni appaltanti devono, dunque, esercitare il proprio potere di scelta sulla base di fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni dovendo questo essere finalizzato a valutare le offerte in condizioni di effettiva concorrenza (cfr. determinazioni dell’AVCP del 24 novembre 2011 n. 7 e del 10 ottobre, 2012, n. 4; Bando-tipo dell’AVCP del 26 febbraio 2014, n. 1).

Per tali motivi, già nella la determinazione del 29 marzo 2007, n. 4, questa AVCP ha espresso l’avviso che, nell’ambito degli appalti di servizi di ingegneria ed architettura, sia preferibile adottare il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in ossequio alla specificità ed alla complessità dei servizi in questione; infatti, questo modello selettivo consente di valorizzare le capacità innovative del mondo professionale, volte ad aumentare il valore complessivo del servizio offerto.

³ Sul punto, si veda C.G.A. Sicilia, 2 marzo 2009, n. 95; Consiglio di Stato, sezione V, 24 ottobre 2006, n. 6347; T.A.R. Veneto, sezione I, 30 maggio 2005, n. 2231; T.A.R. Liguria, sezione II, 22 giugno 2002, n. 705; T.A.R. Umbria, 2 maggio 2002, n. 242).

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come espressamente indicato all'art. 266 del Regolamento, per gli affidamenti superiori a centomila euro, appare, quindi, il più idoneo a garantire una corretta valutazione della qualità delle prestazioni offerte dagli operatori economici rispetto al criterio del prezzo più basso, non funzionale alla valutazione dei profili tecnici e professionali, tipici delle attività di ingegneria e architettura. La stessa premessa al Regolamento, recita, tra l'altro, che *“Ritenuto che, in relazione all'articolo 266, comma 4, la disposizione che configura il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come unico criterio di aggiudicazione applicabile per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria, sia necessaria in quanto trattasi di specifici servizi che richiedono una valutazione dell'offerta non limitata al solo elemento prezzo ma estesa anche ad elementi relativi all'aspetto tecnico dell'offerta e che la disposizione trova copertura normativa di rango primario nell'articolo 81, comma 1, del codice, attuativa degli articoli 55 e 53 rispettivamente della direttiva 2004/17/CE e 2004/18/CE, che fa salve disposizioni, anche regolamentari, relative alla remunerazione di servizi specifici.”*

In tale direzione si muove anche il legislatore comunitario che, con l'art. 67 della Direttiva 2014/24, rubricato “Aggiudicazione dell'Appalto”, stabilisce quanto segue: *“Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di taluni servizi, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione. ... Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione o limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto.”*

Il legislatore comunitario sembra suggerire alle stazioni appaltanti di valutare le offerte tenendo conto di una serie di criteri, oltre al prezzo, quali gli aspetti di carattere economico ulteriori rispetto ai costi immediati di acquisizione, ad esempio quelli connessi all'intero ciclo di vita del bene, nonché gli aspetti qualitativi attinenti alla tutela ambientale e sociale (cfr. considerando 74, 92 e 93, 97, e art. 68 della Direttiva). La Direttiva, inoltre, riserva al legislatore nazionale la possibilità di prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo come unico criterio di aggiudicazione ovvero che tale possibilità sia limitata a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto. Prevede, altresì, all'art. 67 che *“L'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi”*, ipotizzando, quindi, che il confronto competitivo avvenga soltanto

sulla base degli elementi qualitativi avendo la stazione appaltante già fissato *ex ante* il corrispettivo per il servizio.

Come noto, il principio generale che presiede all'applicazione del criterio in esame esige la distinzione tra requisiti di natura soggettiva, richiesti ai concorrenti per partecipare alla gara e criteri oggettivi applicati per la valutazione e la selezione dell'offerta. In altre parole, i requisiti soggettivi dell'offerente attengono ai criteri di capacità economica, finanziaria e tecnica di cui agli artt. 41 e 42 del Codice, mentre l'offerta deve essere valutata alla stregua del proprio contenuto qualitativo, direttamente attinente all'oggetto dell'appalto (art. 83 del Codice) e con la netta esclusione, in questa fase, delle qualità soggettive dei concorrenti.

In tale ambito, uno degli aspetti controversi era legato all'esperienza pregressa, elemento ascrivibile ai requisiti di natura soggettiva da valutarsi in sede di ammissione a cui la giurisprudenza ha via via attribuito anche connotati di tipo "oggettivo" con possibilità quindi di valutarsi anche in sede di valutazione delle offerte.

In tale ultima direzione, tra l'altro, si esprime anche la nuova Direttiva 2014/24 che, al considerando 94, ammette espressamente tale possibilità, ribadita poi dall'art. 67, comma 2, lett. b). la disposizione prevede espressamente tra i criteri da utilizzare i seguenti: *"organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto"*.

In sostanza, si ritiene che eventuali criteri di valutazione tecnica connessi all'esperienza, nel caso dei SIA, siano di regola ammissibili, purché abbiano un'influenza diretta sull'offerta e siano connessi all'oggetto della prestazione.

In relazione a detto profilo, si evidenzia come il merito tecnico che viene esaminato nella fase di ammissione alla selezione ha ad oggetto elementi di cui la stazione appaltante necessita per effettuare una valutazione circa l'idoneità del progettista a concorrere per l'affidamento, anche sulla base dell'esperienza professionale pregressa. Detta valutazione viene effettuata sulla base di elementi meramente quantitativi consistenti nell'accertamento dell'importo dei lavori appartenenti alle stesse classi e categorie dell'opera oggetto dell'incarico, eseguiti in periodo anteriore alla data del bando. Al contrario, il merito tecnico da valutarsi nella fase di affidamento dovrà intendersi con riguardo alle caratteristiche qualitative del progettista desunte dai progetti in precedenza redatti e presentati, che l'offerente ritiene rappresentativi della propria capacità progettuale ed affini all'opera da progettare per tipologia ed importo.

Con particolare riferimento ai servizi di ingegneria, tale interpretazione trova conferma nella previsione contenuta all'art. 266, comma 1, lett.b), n.1), del Regolamento, secondo cui l'offerta tecnica deve essere documentata 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". Occorre, altresì, evidenziare che le considerazioni svolte in merito alla preferenza per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono applicabili anche alle procedure di affidamento dei servizi di verifica dei progetti di cui all'art. 112 del Codice, stante la specificità e la complessità di tali servizi di ingegneria, per i quali, d'altra parte, il Codice già prevede l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso di servizi di verifica inerenti i progetti delle infrastrutture strategiche (art. 32, allegato XXI).

Il ricorso al criterio del prezzo più basso è ammissibile solo per gli affidamenti di importo inferiore a centomila euro e in caso di semplicità e ripetitività delle prestazioni da svolgere. Si ritiene che le ragioni per il ricorso al criterio del prezzo più basso debbano comunque essere motivate nella lettera di invito. Nell'ipotesi di utilizzo del criterio del prezzo più basso, onde evitare che i risparmi conseguiti a seguito di forti ribassi sul prezzo possano avere ricadute negative, non soltanto sulla qualità dell'opera, ma principalmente sui profili della sicurezza, si suggerisce, comunque, l'applicazione dell'art. 124, comma 8, del Codice. Tale norma prevede la possibilità di inserire nei bandi o inviti l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'art. 86 del Codice. Si rammenta, tuttavia, che questa facoltà non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci; di conseguenza, qualora la stazione appaltante intenda utilizzare l'esclusione automatica deve invitare almeno dieci soggetti.

Ove si opti per il criterio del prezzo più basso, l'offerta economica deve ovviamente contenere solo l'indicazione della percentuale di ribasso rispetto al prezzo globale a base di gara e non anche il ribasso sui tempi di esecuzione, in quanto questo elemento non è cumulabile con l'elemento prezzo.

8. Indicazioni sulle modalità di applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

8.1. La fissazione della soglia e la formula per il prezzo

l'art. 83, comma 2, del Codice, prevede la possibilità di fissare una soglia minima di punteggio, che i concorrenti devono vedersi attribuire o acquisire, in relazione a taluni criteri di valutazione. Ciò consente alla stazione appaltante di prevedere, nei documenti di gara, che gli offerenti, in relazione ad alcuni elementi di valutazione ritenuti particolarmente importanti, debbano conseguire un punteggio-soglia minimo prestabilito (si veda, sul punto, anche la determinazione dell'AVCP del 24 novembre 2011, n. 7).

La soglia può essere un utile strumento nei casi in cui la stazione appaltante intenda respingere offerte, anche molto economiche, ma che non rispettino certi standard di qualità o efficienza. La stazione

appaltante ben può, ad esempio, predeterminare una soglia minima qualitativa del criterio relativo alle caratteristiche metodologiche dell'offerta, prevedendo nel bando che, qualora tale soglia non venga raggiunta, non procederà alla valutazione degli altri elementi dell'offerta e considererà escluso il concorrente dalla gara.

Particolare attenzione deve essere posta nella determinazione della soglia. Un valore troppo basso potrebbe vanificarne gli effetti, mentre un valore troppo alto potrebbe portare all'esclusione di offerte tecniche comunque adeguate in relazione agli obiettivi della stazione appaltante.

Relativamente alla valutazione del prezzo, si deve far riferimento alla formula prevista dall'allegato M al Regolamento, ovvero:

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{soglia}) = X * A_i / A_{soglia}$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{soglia}) = X + (1,00 - X) * [(A_i - A_{soglia}) / (A_{max} - A_{soglia})]$$

C_i = coefficiente attribuito al concorrente *iesimo*

A_i = valore dell'offerta (ribasso) del concorrente *iesimo*

A_{soglia} = media aritmetica dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

$X = 0,80$ oppure $0,85$ oppure $0,90$ (indicare nei documenti di gara quale delle tre percentuali va applicata)

$$D_i = T_i / T_{medio}$$

dove:

T_i = la riduzione percentuale del tempo formulata dal concorrente *iesimo*;

T_{medio} = la media aritmetica delle riduzioni percentuali del tempo; per le riduzioni percentuali maggiori della riduzione media il coefficiente è assunto pari ad uno.

Come noto (si veda la determinazione dell'AVCP del 24 novembre 2011, n. 7), la formula limita il coefficiente (e quindi il punteggio economico) assegnato ad offerte di ribasso superiori alla media aritmetica delle offerte presentate, corretta per un coefficiente X. La finalità di tale limitazione è quella di disincentivare i concorrenti a formulare ribassi particolarmente alti al di sopra di determinati livelli, ai quali possono corrispondere progetti di scarsa qualità

Accanto alla possibilità di prevedere soglie minime di sbarramento al punteggio tecnico, si evidenzia la necessità di procedere alla c.d. "riparametrazione" dei punteggi qualora nessun concorrente raggiunga il massimo del punteggio tecnico previsto nel bando di gara. Si rammenta che tale operazione, già

suggerita dall'AVCP con riferimento ai servizi e forniture⁴, e prevista espressamente dall'Allegato M, assolve all'esigenza di garantire un rapporto invariabile tra il fattore prezzo ed il fattore qualità in modo che, in relazione ad entrambe le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte (cfr. C.d.S., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3716). In assenza di riparametrazione si rischia, infatti, di attribuire un peso eccessivo all'offerta economica, comunque superiore a quello desiderato dalla stazione appaltante; infatti, per come sono costruiti i criteri di valutazione della parte economica è sicuro che almeno un concorrente otterrà il massimo punteggio.

Occorre precisare che, qualora la stazione appaltante decida di inserire nel disciplinare di gara sia una soglia di sbarramento sia la riparametrazione, è necessario procedere prima all'esclusione dei concorrenti che eventualmente non raggiungano il punteggio minimo richiesto e, successivamente, alla riparametrazione dei punteggi ottenuti dai concorrenti rimasti in gara. Ciò al fine di evitare che la riparametrazione possa diventare uno strumento per eludere la soglia e recuperare offerte tecniche che, avendo ricevuto un punteggio tecnico inferiore a quello minimo previsto dalla soglia, sono state giudicate qualitativamente inadeguate.

E' peraltro necessario che, per l'individuazione delle offerte che ricadono nella soglia di anomalia, non si tenga conto della riparametrazione, ciò al fine di evitare un artificioso superamento dei "4/5" del punteggio tecnico-economico previsto dall'art. 86 del Codice. Potrebbe, infatti, verificarsi una situazione nella quale una o più offerte che superano i 4/5 del punteggio economico, ma non anche i 4/5 del punteggio tecnico, superino la soglia di anomalia per la mera applicazione della riparametrazione che, come noto, ha l'effetto di "aumentare" i punteggi tecnici di tutte le offerte, attribuendo alla migliore il punteggio massimo e alle restanti un punteggio proporzionalmente ridotto.

Qualora la stazione appaltante preveda nel bando di gara sia una soglia di sbarramento al punteggio tecnico che la riparametrazione, la successione delle operazioni di gara dovrebbe essere la seguente:

- 1) valutazione delle offerte tecniche ed assegnazione del relativo punteggio;
- 2) esclusione delle offerte che eventualmente non superano la soglia di sbarramento;
- 3) valutazione delle offerte economiche dei concorrenti ammessi dopo la fase sub 2);
- 4) calcolo della soglia di anomalia;
- 5) esclusione delle eventuali offerte anomale all'esito del procedimento di verifica;
- 6) elenco finale dei concorrenti che hanno superato la fase sub 5);
- 7) applicazione della riparametrazione;

⁴ Cfr. determinazioni dell'Autorità del 24 novembre 2011 n. 7 e del 10 ottobre, 2012, n. 4; Bando-tipo dell'Autorità del 26 febbraio 2014, n. 1

8) formazione della graduatoria di gara.

Un aspetto da evidenziare, che è stato, altresì, portato all'attenzione dell'AVCP anche nell'ambito delle riunioni del tavolo tecnico svolte nel 2014, riguarda la disposizione di cui all'art. 266, comma 1, punto c), punto 1), del Regolamento, secondo cui l'offerta del concorrente è costituita da un “*ribasso percentuale unico, definito con le modalità previste dall'art. 262, comma 3, in misura comunque non superiore alla percentuale che deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento*”.

L'espressione “*in misura comunque non superiore alla percentuale che deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento*”, indicherebbe un obbligo di fissare nel bando di gara il ribasso massimo consentito. Molte associazioni di categoria lamentano che il fenomeno dei ribassi eccessivi è da ricondurre anche alla diffusa disapplicazione di tale norma da parte delle stazioni appaltanti.

La *ratio* della disposizione appare quella di fornire al committente pubblico uno strumento per limitare i rischi di una cattiva progettazione derivanti dalla presentazione di ribassi molto elevati dai parte dei concorrenti. Progetti scadenti possono, infatti, avere gravi conseguenze in fase di realizzazione e portare a variazioni del progetto, incremento dei costi di costruzione delle opere e a contenziosi.

Tuttavia, la previsione di un limite al ribasso, peraltro non contemplata nel Codice, nemmeno all'art. 83 recante la disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa, presenta sul piano applicativo alcune criticità che potrebbero porla in contrasto con la normativa comunitaria. In particolare, vi è un rischio di allineamento delle offerte economiche, le quali tenderanno inequivocabilmente a convergere sul limite al ribasso fissato nella *lex specialis*, con conseguente annullamento del confronto concorrenziale sull'offerta nella parte relativa al prezzo. Ciò non accadrebbe, ovviamente, se il limite è molto elevato e quindi inefficace.

La soglia, inoltre, è inutile nel caso di utilizzo di formule bilineari, nelle quali il punto di flesso è determinato dal mercato (per approfondimenti sul tema si veda il documento AIR allegato).

Si consideri, infine, che se l'obiettivo è quello del contenimento dei ribassi ovvero della selezione di progetti di alta qualità, oltre ad utilizzare la formula bilineare di cui all'allegato M al Regolamento, che scoraggia la presentazione di offerte di ribasso elevate, la stazione appaltante può opportunamente combinare i seguenti strumenti:

- limitazione del peso della componente del prezzo che, ai sensi dell'art. 266 comma 5, può variare da 10 e 30 punti. Fissare un peso pari a 10 significa, di fatto, ridurre notevolmente il confronto concorrenziale sul prezzo, spostando il confronto competitivo quasi interamente sulla qualità;

- inserimento di una soglia di sbarramento al punteggio tecnico, in modo da selezionare solo le offerte che soddisfano determinati standard qualitativi;
- riparametrazione dei punteggi tecnici, che tende a premiare le offerte di maggiore qualità, riducendo quindi il peso della componente economica;
- fissazione di un coefficiente X elevato nella calibrazione della formula di cui Allegato M.

8.2. Gli elementi di valutazione ed i criteri motivazionali

Nel caso di aggiudicazione di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art. 266, comma 4, del Regolamento, prevede i seguenti criteri di valutazione:

- a) adeguatezza dell'offerta secondo quanto stabilito al comma 1, lett. b), punto 1);
- b) caratteristiche metodologiche dell'offerta desunte dalla illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico;
- c) ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica;
- d) riduzione percentuale indicata nell'offerta economica con riferimento al tempo.

Il successivo comma 5 dell'art. 266, stabilisce che ai criteri di valutazione vanno attribuiti i seguenti fattori ponderali:

- 1) per il criterio a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta): da 20 a 40;
- 2) per il criterio b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche metodologiche dell'offerta): da 20 a 40;
- 3) per il criterio c) (ribasso percentuale): da 10 a 30;
- 4) per il criterio d) (riduzione percentuale): da 0 a 10.

Il Regolamento dispone, altresì, che:

1. la professionalità o l'adeguatezza dell'offerta (criterio di valutazione a) è valutata sulla base della documentazione presentata dai concorrenti costituita [art. 266, comma 1, lett. b) punto 1)] da schede di formato A3 o formato A4 in un numero compreso tra tre e cinque, nel caso di schede di formato A3, e tra sei e dieci, nel caso, di schede di formato A4 [(art. 264, comma 3, lett. a)] di ognuno dei servizi di un gruppo al 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 i criteri desumibili dalle tariffe professionali [(art. 266, comma 1, lett. b) punto 1)];

2. le caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o le caratteristiche metodologiche dell'offerta (criterio di valutazione b) sono valutate sulla base di una relazione tecnica costituita da un numero massimo di cartelle, compreso tra venti e quaranta (art. 264, comma 3, lett. b), illustrativa delle modalità con cui saranno svolte le prestazioni oggetto dell'incarico con riferimento, a titolo esemplificativo, ai profili di carattere organizzativo-funzionale, morfologico, strutturale e impiantistico, nonché a quelli relativi alla sicurezza e alla cantierabilità dei lavori [(art. 266, comma 1, lett. b) punto 1)].

Qualora la prestazione riguardi opere caratterizzate da più aspetti per esempio, qualora si tratti di progetti integrati e, cioè, progetti che prevedano prestazioni di natura architettonica, strutturale ed impiantistica il criterio di valutazione a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta) dovrebbe essere suddiviso in *sub* criteri e relativi *sub* pesi (professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano architettonico, professionalità o adeguatezza dell'offerta su piano strutturale, professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano impiantistico). Tale tipo di scomposizione non deve, invece, riguardare il criterio di valutazione b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche metodologiche dell'offerta), in quanto è proprio la metodologia progettuale offerta che deve tenere conto che il progetto, pur presentando aspetti architettonici, strutturali ed impiantistici, resta un unico ed è proprio la migliore modalità proposta dai concorrenti per dare soluzione al rapporto fra i tre aspetti che condiziona la valutazione dell'offerta.

Come rilevato dell'AVCP nella determinazione n. 7/2011, la costruzione della scala delle valutazioni in riferimento sia al criterio di valutazione a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta) sia al criterio di valutazione b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche metodologiche dell'offerta) impone che il disciplinare di gara stabilisca i cosiddetti criteri motivazionali che consentono di ritenere una offerta migliore di un'altra.⁵

La documentazione a corredo dell'offerta dei concorrenti ed i criteri motivazionali previsti nei documenti di gara, devono, per entrambi i criteri di valutazione, essere differenti a seconda che i servizi da affidare riguardino la sola prestazione di progettazione, la sola prestazione di direzione dei lavori o entrambe le prestazioni.

Il Regolamento stabilisce in modo chiaro ed esaustivo quale contenuto deve avere la documentazione a corredo dell'offerta. Non contiene, invece, alcuna indicazione sui possibili contenuti dei criteri motivazionali da impiegare nella fase valutativa delle offerte. Si offrono di seguito alcune indicazioni al riguardo:

⁵ Si vedano anche le determinazioni dell'Autorità del 24 novembre 2011, n. 7 e del 10 ottobre, 2012, n. 4.

- a) per quanto riguarda il criterio di valutazione a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta), il criterio motivazionale dovrebbe prevedere che si riterranno più adeguate quelle offerte la cui documentazione consenta di stimare sul piano di più aspetti il livello di specifica professionalità, affidabilità e, quindi, qualità del concorrente, in quanto dimostra che il concorrente ha redatto progetti che, sul piano tecnologico, funzionale, di inserimento ambientale, rispondono meglio agli obiettivi che persegue la stazione appaltante e che sono da ritenersi studiati con il fine di realizzare opere nel più elevato rispetto dell'intento di ottimizzare, nel ciclo di vita dell'opera, il costo globale di costruzione, di manutenzione e di gestione.
- b) per quanto riguarda il criterio di valutazione b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta), il criterio motivazionale dovrebbe prevedere che sarà considerata migliore quella offerta per la quale la relazione dimostri che la concezione organizzativa e la struttura tecnico-organizzativa prevista nell'offerta, nonché i tempi complessivi che il concorrente impiegherà per la realizzazione della prestazione sono coerenti fra loro e, pertanto, offrono una elevata garanzia della qualità della attuazione della prestazione.

Per quanto riguarda la valutazione della migliore professionalità o adeguatezza dell'offerta, va considerato che, certamente, un concorrente che, a dimostrazione delle proprie capacità professionali, presenta progetti appartenenti non soltanto alla stessa classe e categoria ma che sono strumentali alla prestazione dello stesso servizio (per esempio il progetto riguarda una scuola media ed il concorrente presenta tre progetti appartenenti anche essi al gruppo di interventi strumentali alla prestazione di servizi di istruzione), potrebbe avere una valutazione migliore, sempre che i progetti dimostrino una adeguata professionalità.

Per il criterio di valutazione b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta caratteristiche metodologiche dell'offerta), i criteri motivazionali, nel caso di affidamento della prestazione di sola progettazione, dovranno specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo:

- a) le tematiche principali che a parere del concorrente caratterizzano la prestazione;
- b) le eventuali proposte progettuali migliorative che il concorrente, in relazione alle esigenze della committenza, a quelle dell'utenza finale e al generale contesto territoriale ed ambientale in cui vanno inserite le opere da realizzare, ritiene possibili rispetto al documento preliminare alla progettazione;
- c) le azioni che intende sviluppare in relazione alle problematiche specifiche degli interventi, dei vincoli correlati e delle interferenze esistenti nel territorio in cui si realizzeranno le opere;

- d) le modalità di esecuzione del servizio anche con riguardo alla articolazione temporale delle varie fasi previste evidenziando, fra le altre cose, le modalità di interazione/integrazione con la committenza nelle diverse sedi (conferenza dei servizi, acquisizione pareri, validazione e approvazione del progetto, procedure espropriative, ecc.), nonché le misure e gli interventi finalizzati a garantire la qualità della prestazione fornita.
- e) le risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione:
- dell'elenco dei professionisti personalmente responsabili dell'espletamento delle varie parti del servizio, con l'indicazione della posizione di ciascuno nella struttura dell'offerente (socio, amministratore, dipendente), delle rispettive qualificazioni professionali delle principali esperienze analoghe all'oggetto del contratto e degli estremi di iscrizione nei relativi albi professionali, nonché il nominativo, la qualifica professionale e gli estremi di iscrizione al relativo albo professionale della persona incaricata dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche;
 - dell'organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative della prestazione.

Nel caso di affidamento della sola direzione dei lavori, i criteri motivazionali dovranno specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo:

- a) le modalità di esecuzione del servizio in sede di esecuzione delle opere progettate con riguardo all'organizzazione dell'Ufficio di Direzione Lavori, alle attività di controllo e alla sicurezza in cantiere;
- b) le modalità di interazione/integrazione con la committenza;
- c) la consistenza e qualità delle risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione:
- dell'elenco dei professionisti personalmente responsabili dell'espletamento delle varie parti del servizio di direzione dei lavori, con l'indicazione della posizione di ciascuno nella struttura dell'offerente (socio, amministratore, dipendente), delle rispettive qualificazioni professionali delle principali esperienze analoghe all'oggetto del contratto e degli estremi di iscrizione nei relativi albi professionali;
 - organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative del servizio.

In caso di affidamento congiunto di progettazione e direzione lavori logicamente i criteri motivazionali devono essere costruiti tenendo conto di quanto sopra indicato per entrambe le prestazioni.

Si evidenzia, infine, che le considerazioni sopra svolte, con particolare riferimento al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono estensibili anche alle procedure di affidamento dei servizi di verifica dei progetti di cui all'art. 112 del Codice, stante la natura dei medesimi, cui, d'altra parte, si applicano, in base all'art. 51 del Regolamento, le disposizioni di cui alla parte III, titolo II dello stesso, con esclusione dell'art. 261, commi 1, 2 e 3.

9. La valutazione di anomalia delle offerte

Come noto, molte categorie professionali lamentano ribassi estremamente rilevanti che, come accennato in precedenza, da più parti sono indicati come assolutamente incongrui ad assicurare la qualità della progettazione. Il fenomeno, presumibilmente dovuto anche al momento di crisi economica internazionale, desta preoccupazione, oltre che in relazione alla mancanza di tutela economica di una categoria importante di professionisti, anche per il fatto che una carente progettazione, oltre a determinare la realizzazione di opere pubbliche di minor pregio, è stata dall'AVCP individuata in più occasioni come la fonte principale di maggiori costi e tempi di realizzazione. Ove il prezzo conseguito in sede di gara dall'amministrazione determini una peggiore qualità del servizio fornito, il risparmio che ne deriva si configura come effimero e foriero di diseconomie.

Il dannoso fenomeno degli eccessivi ed incongrui ribassi può essere contrastato, in linea teorica, con tre diverse tipologie di strumenti:

- con procedure selettive che, diminuendo il peso della componente economica dell'offerta, attuino di fatto un contenimento dei ribassi, a vantaggio di offerte che, invece, puntino maggiormente sulla qualità della prestazione (procedure applicabili solo nel caso in cui si utilizzi il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa);
- con controlli maggiormente rigorosi ed efficaci sulla congruità delle offerte presentate;
- con la predisposizione, in ogni caso, del documento preliminare all'avvio della progettazione, di competenza del responsabile unico del procedimento, puntuale, prescrittivo e completo di tutti gli elementi necessari per il raggiungimento degli obiettivi ivi fissati.

Stante il peso massimo del 30% che il fattore prezzo può assumere all'interno dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si ritiene che un'opportuna combinazione di ulteriori strumenti quali le soglie di sbarramento all'elemento qualitativo, la riparametrazione dei punteggi tecnici ed il coefficiente X della formula bilineare – che potrebbe essere fissato ad un valore relativamente alto,

come 0,85 o 0,9, – sia idonea a spostare il confronto competitivo sulla qualità del progetto e fornire una soluzione efficace alla problematica dei ribassi eccessivi.

In relazione ai due criteri di aggiudicazione, del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il Codice, all'art. 86, definisce i metodi per l'individuazione delle offerte potenzialmente anomale, tenendo conto delle peculiarità di ciascun criterio di aggiudicazione. Occorre precisare, tuttavia, che, la determinazione di un limite di anomalia è funzionale esclusivamente ad individuare le offerte presunte anomale, non comportando l'esclusione automatica delle offerte oltre detto limite.

Solo per gli affidamenti di servizi con il criterio del prezzo più basso, per gli appalti di importo inferiore a centomila euro, è possibile, ai sensi dell'art. 124, comma 8, del Codice, procedere all'esclusione automatica delle offerte anomale, qualora i concorrenti ammessi siano almeno dieci. Si tratta, peraltro, degli unici affidamenti di SIA che, come argomentato in precedenza, potrebbero essere affidati con il criterio del prezzo più basso. Il metodo si basa, dopo aver eliminato il 10% delle offerte che presentano il massimo ed il minimo ribasso arrotondato all'unità superiore, sul calcolo della media e dello scarto aritmetico medio rispetto alla media delle offerte che superano la media stessa. Il limite di anomalia è dato dalla somma del valore medio e del predetto scarto. Il comma 4 stabilisce, inoltre, i presupposti di applicabilità del metodo (almeno 5 offerte ammesse).

Nel caso del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, il comma 2 dell'art. 86 stabilisce di considerare potenzialmente anomale le offerte che ottengono contemporaneamente: 1) un punteggio per l'elemento prezzo uguale o superiore ai quattro quinti del valore ponderale (valore massimo) fissato dalla stazione appaltante; 2) un punteggio relativo agli altri elementi di valutazione pari o maggiore ai quattro quinti della somma dei corrispondenti valori ponderali stabiliti dalla stazione appaltante. Non sono poste condizioni all'applicazione del criterio legate al numero di offerte presentate.

Il comma 3 dell'art. 86 consente, poi, alle stazioni appaltanti di procedere discrezionalmente alla valutazione della congruità di ogni altra offerta, in relazione ad elementi specifici.

Per gli affidamenti di importo superiore a centomila euro si deve, invece, sempre applicare la procedura di valutazione delle offerte anomale prevista dagli artt.86-88, del Codice⁶.

Tale verifica postula che:

1. sia corretta l'entità del costo posto a base di gara;
2. l'offerta dei concorrenti sia formulata con la stessa metodologia impiegata dalla stazione appaltante per formulare la proposta di costo.

⁶ Per maggiori dettagli sul tema della verifica di congruità e delle offerte anormalmente basse, si rinvia alle linee guida contenute nella determinazione dell'Autorità dell'8 luglio 2009, n. 6.

Quanto al procedimento da seguire per la verifica di anomalia, si deve fare riferimento alla disciplina dettata dall'art. 88 del Codice nonché quella dell'art. 121 del Regolamento. Infatti, l'art. 284 del Regolamento stabilisce che per gli appalti di servizi e forniture si applica quanto previsto per i lavori pubblici dall'art. 121. Tale disposizione stabilisce che *“nel caso di lavori da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, qualora il punteggio relativo al prezzo e la somma dei punteggi relativi agli altri elementi di valutazione delle offerte siano entrambi pari o superiori ai limiti indicati dall'art. 86, comma 2, del codice, il soggetto che presiede la gara chiude la seduta pubblica e ne dà comunicazione al responsabile del procedimento, che procede alla verifica delle giustificazioni presentate dai concorrenti ai sensi dell'art. 87, comma 1, del codice avvalendosi degli uffici o organismi tecnici della stazione appaltante ovvero della commissione di gara, ove costituita. Si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6.”*

In base alla norma in esame, il soggetto deputato allo svolgimento della verifica di anomalia è individuato nella figura del responsabile del procedimento, il quale potrà avvalersi della commissione di gara, qualora costituita, o degli uffici e degli organismi tecnici della stazione appaltante (cfr. anche C.d.S., adunanza plenaria del 29 novembre 2012, n. 36).

Quanto al merito della verifica, si evidenzia che le giustificazioni alle offerte presentate possono riguardare vari elementi, quali, a titolo esemplificativo, quelli indicati nell'art. 87, comma 2, del Codice, relativi al metodo di prestazione del servizio, alle condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti o per prestare i servizi, al costo del lavoro come determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

10. La verifica e validazione della progettazione

La verifica e la validazione dei progetti con il Regolamento ha acquisito un'importanza peculiare nell'ambito della contrattualistica pubblica, importanza che implicitamente gli era solo riconosciuta dal precedente Regolamento. Il ruolo della verifica dei progetti è stato ulteriormente rafforzato dal d.l. n. 70/2011 (c.d. Decreto Sviluppo), che ha introdotto il comma 1-bis all'art. 240-bis del Codice, nel quale si prevede che *“Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti procedurali che, ai sensi dell'art. 112 e del Regolamento, sono stati oggetto di verifica”*.

L'AVCP ha costantemente affermato (si veda per tutti la delibera n. 22 del 18 marzo 2009) l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di appalti di lavori sulla base di progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa e quello del RUP di verificare, in contraddittorio con le parti, che il progetto esecutivo sia conforme alla normativa vigente e al documento preliminare della progettazione.

A testimonianza dell'importanza attribuita ai processi di verifica e validazione dei progetti vi è il fatto che il Regolamento dedica alla materia ben 16 articoli (dal 44 al 59). Secondo quanto previsto dal Regolamento *“la verifica è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali dei livelli già approvati”*. La verifica accerta in particolare:

- a) la completezza della progettazione;
- b) la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti;
- c) l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta;
- d) i presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo;
- e) la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso;
- f) la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti;
- g) la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori;
- h) l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati;
- i) la manutenibilità delle opere, ove richiesto.

Ai sensi dell'art. 55 del Regolamento: *“La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche. La validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento”* e si basa sul rapporto conclusivo che il soggetto preposto alla verifica deve redigere ai sensi dell'art. 54, comma 7, del Regolamento e sulle eventuali controdeduzioni del progettista. In sede di validazione il RUP può dissentire dalle conclusioni del verificatore, in tal caso l'atto formale di validazione o mancata validazione del progetto deve contenere specifiche motivazioni. La validazione del progetto posto a base di gara è un elemento essenziale del bando o della lettera di invito per l'affidamento dei lavori.

Per quanto riguarda i soggetti che possono svolgere l'attività di verifica, il Regolamento, al pari della progettazione, prevede che la verifica sia effettuata dalle strutture interne della S.A. o di altre amministrazioni di cui può avvalersi ai sensi dell'art. 33, comma 3, del Codice⁷. Il successivo art. 48 stabilisce che, in caso di impossibilità di affidare la verifica alle strutture interne, il RUP possa affidare l'appalto di servizi avente ad oggetto la verifica della progettazione ad un soggetto esterno dotato di determinati requisiti. Entrambi gli articoli sopracitati prevedono caratteristiche diverse che devono possedere i soggetti verificatori, riassunte nella tabella seguente, per importo dei lavori.

⁷ L'art. 33, comma 3, del Codice prevede: *“Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b), c), f), non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza”*.

Soggetti abilitati a effettuare la verifica ai fini della validazione

Importi dei lavori	Strutture tecniche interne alla stazione appaltante	Soggetti esterni
Superiore a 20 milioni di euro	organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi UNI 17020	organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi UNI 17020
Superiore a 1 milione di euro e inferiore a 20 milioni di euro	<ul style="list-style-type: none"> - soggetti di cui al punto precedente - uffici tecnici della S.A. ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni - uffici tecnici della S.A., dotati di un sistema interno di controllo della qualità⁸, ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni 	<ul style="list-style-type: none"> - soggetti di cui al punto precedente - soggetti di cui all'art. 90, comma 1, lett. d), e) f), f-bis), g) e h) del Codice⁹, che disporre di un sistema interno di controllo di qualità, dimostrato attraverso il possesso della certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001
Inferiore a 1 milione di euro	<ul style="list-style-type: none"> - il RUP se non ha svolto le funzioni di progettista - uffici tecnici della S.A. anche non dotati di un sistema interno di controllo della qualità 	<ul style="list-style-type: none"> - i soggetti di cui al punto precedente, che sono esentati dal possesso della certificazione di qualità

Secondo la Norma Europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020, *Valutazione della conformità, Requisiti per il funzionamento di vari tipi di organismi che eseguono ispezioni*:

- a) l'organismo di ispezione di Tipo A deve essere indipendente dalle parti coinvolte; non deve far parte o essere collegato ad un soggetto giuridico che è impegnato nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, acquisto, proprietà, utilizzo o manutenzione degli elementi sottoposti ad ispezione; né lui né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;
- b) l'organismo di ispezione di Tipo B può svolgere servizi unicamente a favore dell'organizzazione di cui fa parte (ovvero della S.A.); deve essere stabilita una chiara separazione delle responsabilità del personale di ispezione dalle responsabilità del personale impiegato nelle altre funzioni; né lui né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;

⁸ L'art. 357, comma 18, del Regolamento, prevede in relazione a questo punto che: "per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento gli uffici tecnici della stazione appaltante sono esentati dal possesso del sistema di controllo interno"; pertanto, la deroga scade l'8 giugno 2014.

⁹ Si tratta in sostanza dei soggetti che, in base all'art. 90 del Codice, può essere affidata la progettazione esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici.

- c) l'organismo di ispezione di Tipo C è una struttura che può essere incardinata nell'ambito di organizzazioni che svolgono anche attività di progettazione; tuttavia, deve disporre, all'interno dell'organizzazione, di meccanismi di salvaguardia per assicurare adeguata separazione di responsabilità e di rendicontazione tra le ispezioni e le altre attività; la progettazione e l'ispezione dello stesso elemento, effettuate da un organismo di ispezione di Tipo C, non devono essere eseguite dalla stessa persona.

L'articolo 49, comma 2, del Regolamento prevede che: *“L'attività di verifica della progettazione, con esclusione dell'attività di verifica relativa ai livelli di progettazione verificati internamente, qualora sia affidata a soggetti esterni alla stazione appaltante, è affidata unitariamente”*. La norma sembra lasciare intendere che, qualora la stazione appaltante voglia affidare all'esterno l'attività di verifica, il soggetto verificatore deve essere selezionato con un'unica gara per tutti i livelli e tutti gli ambiti (architettonico, ambientale, strutturale, impiantistico, ecc.) di progettazione appaltati. Non appare, quindi, possibile affidare l'attività di verifica della progettazione a soggetti diversi.

Per quanto concerne le procedure di affidamento, per espresso rimando contenuto nell'art. 51 del Regolamento, si applicano le disposizioni relative all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, già esaminate in altra parte delle presenti linee guida, cui si rimanda.

Peculiare è invece la disciplina relativa ai requisiti di partecipazione. L'art. 50, comma 1, prevede che i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare sono definiti dalle stazioni appaltanti con riguardo ai seguenti elementi:

- a) fatturato globale per servizi di verifica, realizzato negli ultimi cinque anni, per un importo da determinare in una misura non inferiore a due volte l'importo stimato dell'appalto del servizio di verifica;
- b) avvenuto svolgimento, negli ultimi cinque anni, di almeno due appalti di servizi di verifica di progetti relativi a lavori di importo ciascuno almeno pari al cinquanta per cento di quello oggetto dell'appalto da affidare e di natura analoga allo stesso. Per l'individuazione di servizi di verifica analoghi si fa riferimento alla suddivisione in classi e categorie di opere prevista dalla l. 2 marzo 1949, n. 143”.

I requisiti di cui alla lettera a), per le ragioni già esposte nella parte relativa ai requisiti di partecipazione alle gare di progettazione, si intendono in misura non superiore al doppio dell'importo a base di gara. Si precisa che il fatturato globale richiesto è quello attinente ai soli servizi di verifica.

Infine, per quanto concerne la redazione dei bandi di gara, appare necessario che questi contengano tutta la documentazione necessaria per permettere ai concorrenti di effettuare un'attenta valutazione delle implicazioni tecnico-temporali ed economiche connesse con le attività di verifica del progetto posto a base di gara. In sostanza, si tratta di garantire la possibilità di accedere al documento relativo al livello

inferiore a quello della progettazione per cui si chiede la verifica (il documento preliminare alla progettazione e/o lo studio di fattibilità per il progetto preliminare; il progetto preliminare per il progetto definitivo; il progetto definitivo per il progetto esecutivo), nonché all'elenco degli elaborati per il livello da verificare.

Nel caso in cui la stazione appaltante ritenga che i suddetti documenti non possano essere resi disponibili, dovrà darne congrua motivazione nella *lex specialis* di gara e fornire un capitolato in cui si descriva in modo completo i contenuti, le modalità e i tempi di svolgimento del servizio.