



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

### **Delibera n. 41 del 20 gennaio 2016**

**Oggetto:** Ministero dell'Interno – Commissario nazionale per il diritto di asilo – appalto di servizi per la gestione delle attività di interpretariato in consecutiva e di traduzione a supporto delle Commissioni territoriali e della Commissione Nazionale – richiesta di parere.

**AG 2/2016/AP**

#### **Valore stimato dell'appalto – corretta individuazione – obbligo per la SA**

Ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 163/06, il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti; tale calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto e deve, pertanto, essere effettuato tenendo conto di tutte le prestazioni che saranno oggetto del contratto e del relativo importo, seppure presunto. La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la SA (e non una scelta discrezionale della stessa), quale adempimento necessario sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara

**Art. 29 d.lgs. 163/2006**

#### **Valutazione offerta economicamente più vantaggiosa - criteri – discrezionalità della stazione appaltante - limiti**

Sussiste un'ampia discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nell'individuazione dei criteri e sub-criteri con relativi punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ai sensi dell'art. 83, comma 1, d.lgs. 163/2006 tali criteri di valutazione dell'offerta devono essere pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. Le scelte concretamente poste in essere nella *lex specialis*, essendo espressione di ampia discrezionalità della stazione appaltante, possono essere sindacate se manifestamente illogiche o irragionevoli, ferma restando la necessaria pertinenza dei criteri predisposti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto di appalto.

**Art. 83 d.lgs. 163/2006**

#### **Rti sovrabbondante – divieto – illegittimità**

La previsione del bando di gara, contemplante il divieto di partecipazione in RTI per due o più imprese che siano singolarmente in grado di soddisfare i requisiti di partecipazione, non appare conforme alla disciplina di settore. Deve ritenersi infatti sempre consentita la possibilità di costituire raggruppamenti temporanei, anche di tipo *sovrabbondante*. Qualora la stazione appaltante ravvisi possibili profili anticoncorrenziali nella formazione del raggruppamento ha l'onere di valutare in concreto la situazione di fatto, richiedendo ai concorrenti le relative giustificazioni, che potranno basarsi non solo su elementi legati ad eventuali stati di necessità, in termini di attuale capacità produttiva, ma su ogni altro fattore rientrante nelle libere scelte imprenditoriali degli operatori



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

economici, come l'opportunità ovvero la convenienza di partecipare in raggruppamento alla luce del valore, della dimensione o della tipologia del contratto. Nell'ambito della valutazione di tali elementi, la stazione appaltante dovrà, quindi, accertare se la formazione del raggruppamento ha avuto per oggetto o per effetto quello di falsare o restringere la concorrenza e solo in caso di esito positivo potrà essere disposta l'esclusione dalla gara.

**Art. 37 d.lgs. 163/2006**

### **Il Consiglio**

Visto il decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.;

Visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;

### **Considerato in fatto**

Con nota acquisita al prot. n. 174396 del 22 dicembre 2015 (e correlata documentazione), il Ministero dell'Interno – Commissario nazionale per il diritto di asilo – ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità una richiesta di parere in ordine alla fattispecie indicata in oggetto.

Nel dettaglio, l'Amministrazione riferisce di aver indetto, con bando del 24 novembre 2015, una gara per l'affidamento dei servizi per la gestione delle attività di interpretariato in consecutiva e di traduzione a supporto delle Commissioni territoriali e della Commissione Nazionale, per il periodo 1 luglio 2016 - 31 dicembre 2018, con importo a base d'asta di euro 6.875.000,00 Iva esclusa.

In relazione alla procedura sopra indicata, con nota trasmessa alla SA in data 15 dicembre 2015, il CIES (Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo – Onlus), attuale gestore del servizio in RTI (sino al 30 giugno 2016) ha segnalato alcuni aspetti di non conformità del bando di gara alla disciplina di settore.

In esito a tale nota ed alla successiva lettera del 17 dicembre 2015 del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione- con la quale quest'ultimo ha chiesto alla SA di valutare la legittimità del bando *de quo* in ordine ad uno dei punti segnalati dal CIES (punto 2.2. del bando) – il Ministero ha quindi disposto la *sospensione* della procedura di gara al fine di acquisire il parere dell'Autorità.

Il CIES, con nota pervenuta in data 7 gennaio 2016, prot. n. 1865 e correlata documentazione, ha fornito all'Autorità alcune considerazioni in merito alle contestazioni formulate sul bando in esame; con successiva nota prot. n. 3502 dell'11 gennaio 2016, ha altresì trasmesso integrazione documentale.

Si illustrano di seguito le predette contestazioni, come indicate nell'istanza di parere del Ministero e nella predetta nota del CIES:

1. In primo luogo, a parere del CIES, il termine fissato per la presentazione delle offerte (18 gennaio 2016) non sarebbe conforme alla disciplina di settore, tenuto conto della complessità della gara. In particolare il CIES lamenta la mancata applicazione del comma 1 dell'art. 70 del Codice, il quale impone alla SA di fissare i termini di ricezione delle offerte tenendo conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte. A tal riguardo la SA eccepisce che ai sensi dell'art. 70, comma 2, del Codice detto termine non può



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

essere inferiore a cinquantadue giorni dalla trasmissione del bando e che, nel caso di specie, il bando è stato trasmesso per via elettronica all'Ufficio delle pubblicazioni della Comunità europea in data 19 novembre 2015, pubblicato in GUUE in data 24 novembre 2015, dunque il termine fissato per la ricezione delle offerte è superiore a quello previsto dall'art. 70 del Codice (60 gg dalla data di trasmissione, 55 gg da quella di pubblicazione); a ciò si aggiunga che il servizio oggetto d'affidamento è incluso nell'All. IIB del Codice, dunque, soggetto solo all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 20 dello stesso.

2. A parere del CIES risulterebbero, inoltre, notevolmente *sottostimati, sulla base della spesa storica, i fabbisogni orari*; la sottostima dell'importo a base di gara si ripercuote inoltre sulla congruità dei requisiti di capacità economico-finanziari e tecnici degli operatori. A tal riguardo la SA osserva che il calcolo del fabbisogno orario è calcolato presuntivamente sulla base di flussi dei richiedenti asilo che a loro volta, sono dati flessibili e non determinabili con esattezza; il calcolo di tale fabbisogno, inoltre, è una scelta discrezionale dell'Amministrazione.
3. Il CIES ha poi manifestato perplessità sui criteri per l'attribuzione dei punteggi alla proposta tecnica, riferiti alla copertura delle lingue che *non farebbe riferimento ad un quantitativo minimo di esperti per ogni lingua*; dato che la SA avrebbe potuto indicare sulla base dei dati storici. A tal riguardo l'amministrazione, dopo aver evidenziato che le unità di interpreti da mettere a disposizione per ogni lingua sono elemento comprovante la validità dell'offerta tecnica, valutabile dalla commissione di gara, ha sottolineato che anche tale criterio è legato al dato flessibile dei flussi di richiedenti asilo – quale dato non prevedibile - in relazione alla nazionalità di appartenenza ed alla distribuzione sul territorio nazionale dell'accoglienza.

Sempre con riferimento a tale aspetto, il CIES ha manifestato perplessità in ordine All. 1 del bando, indicante le lingue richieste e contenente delle inesattezze, in quanto non comprensivo delle lingue rare attualmente richieste dai richiedenti asilo. In merito a tale contestazione la SA ha osservato che tale elenco è stato redatto sulla base delle richieste formulate dalle Commissioni nel periodo pregresso e che comunque la stessa deve garantire agli stranieri richiedenti asilo un interprete nella lingua dagli stessi parlati ai sensi dell'art. 10, comma 4, d.lgs. 25/2008.

4. Altra contestazione attiene all'art. 6, punto 2.2 del capitolato, "organizzazione", ed all'impossibilità di attribuire tre punti per il possesso dell'attestazione rilasciata da associazioni professionali a tutti gli interpreti indicati nella proposta tecnica. Al riguardo la SA osserva che tale previsione deriva da un obbligo imposto dall'art. 7 della l. 14 gennaio 2013 n. 4 al fine di garantire trasparenza e professionalità degli operatori *de quibus*.
5. Sempre con riferimento al punto 2.2., art. 6 del disciplinare, il CIES segnala, altresì, l'impossibilità di attribuire cinque punti per il possesso della certificazione di conformità alla norma UNI 11591/2015 per tutti gli interpreti e traduttori indicati nella proposta tecnica, rilasciata da organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento (Accredia). Il CIES - nel sottolineare che si tratta di una norma italiana e non di recepimento di disposizioni europee - ha affermato al riguardo che non sussistono ad oggi enti che abbiano già ottenuto tale accreditamento e l'impossibilità, per gli organismi che intendono richiederlo, di certificare la conformità alla norma UNI 11591/2015 per tutti i predetti professionisti entro il termine di presentazione dell'offerta. Al



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

riguardo la SA rileva che tale sub-criterio risponde ad un'esigenza prevista dall'art. 9, l. 4/20013 e che alla data di pubblicazione del bando la predetta norma UNI 11591/2015 era già vigente; inoltre trattandosi di gara europea la SA non esclude la presenza sul mercato di operatori in possesso di tale forma di accreditamento nel proprio paese di appartenenza.

6. Il CIES contesta, altresì, che l'art. 7, comma 2 del capitolato prevede un illegittimo divieto di partecipazione in RTI per due o più imprese che siano singolarmente in grado di soddisfare i requisiti di partecipazione. La SA ritiene al riguardo che tale previsione è stata inserita per evitare cartelli tra le imprese e garantire maggiore concorrenza.
7. Infine, l'ultimo rilievo del CIES attiene al criterio di verifica della capacità economico-finanziaria che risentirebbe della sottovalutazione del reale fabbisogno di interpreti e che non dovrebbe essere limitato al fatturato nelle sole attività analoghe. Anche in ordine a tale profilo di contestazione, la SA osserva che la valutazione è correlata ad una scelta discrezionale dell'amministrazione.

L'Amministrazione richiedente sottolinea, infine, che il parere di precontenzioso n. 22 del 30 gennaio 2014 relativo alla precedente procedura di gara, citato nella nota del 17 dicembre 2015 del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, è stato emesso per fattispecie differente e prima che entrasse in vigore la norma UNI 11591/2015.

Alla luce di tutto quanto sopra, il Ministero dell'Interno – Commissario nazionale per il diritto di asilo- chiede, quindi, che l'Autorità esprima un parere sui profili sopra illustrati.

### **Ritenuto in diritto**

Al fine di rendere il richiesto parere, si osserva preliminarmente che il parere di precontenzioso n.22/2014, citato nell'istanza del Ministero, è stato reso dall'Autorità in ordine alla procedura aperta indetta da tale dicastero con bando del 30 luglio 2013, per l'affidamento biennale dei servizi di traduzione ed assistenza linguistica agli stranieri richiedenti asilo presso le Commissioni Territoriali e la Commissione Nazionale. La questione esaminata dall'Autorità atteneva all'art. 5 del disciplinare di gara, contemplante l'attribuzione di 10 punti per il sub-criterio “*certificazione attestante la professionalità degli interpreti e traduttori*” ed alla necessità che, a tali fini, l'organismo di certificazione fosse riconosciuto da Accredia per lo specifico settore di attività.

L'Autorità ha ritenuto al riguardo che fosse possibile interpretare in senso non restrittivo la clausola in questione, avendo riguardo alle finalità proprie dell'appalto ed all'esigenza dell'amministrazione di selezionare un'impresa tecnicamente idonea allo svolgimento del servizio. La clausola *de qua* – non contenente il riferimento alla natura degli enti certificatori ed in particolare al requisito del loro accreditamento ai sensi del regolamento CE n. 765/2008 - avrebbe dovuto indurre la commissione giudicatrice a valutare favorevolmente anche la “certificazione attestante la professionalità degli interpreti e traduttori” proveniente da organismo non riconosciuto nel sistema unico di Accredia per la specifica attività professionale.

Il predetto parere attiene, dunque, ad altra procedura di gara indetta dall'Amministrazione, in epoca precedente all'adozione della norma UNI 11591/2015 e non sembra incidere sulla presente disamina, come può desumersi dalle considerazioni che seguono (in particolare al punto 5).



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

Passando ad analizzare le censure sollevate dal CIES, si osserva quanto segue.

1. In ordine alla prima censura, relativa ai termini per la ricezione delle offerte, si richiama l'art. 70, comma 1, del d.lgs. 163/2006 il quale dispone che «nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, le stazioni appaltanti tengono conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte, e in ogni caso rispettano i termini minimi stabiliti dal presente articolo». Il successivo comma 2 stabilisce, quindi, che nelle procedure aperte, il termine per la ricezione delle offerte non può essere inferiore a *cinquantadue giorni decorrenti dalla data di trasmissione del bando di gara*, (termini superiori, pari a 60 gg o 80 gg, sono contemplati nel comma 6 nel caso in cui il contratto ha per oggetto, rispettivamente, la progettazione esecutiva o anche quella definitiva), mentre i commi 8 e 9 specificano che se i bandi sono redatti e trasmessi per via elettronica, i termini minimi per la ricezione delle offerte, possono essere ridotti di sette giorni, elevabile di ulteriori cinque se (co. 9) le SA offrono, per via elettronica e a decorrere dalla pubblicazione del bando l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'oneri e a ogni documento complementare.

Sulla base del dato di normativo di riferimento, dunque, può osservarsi che nel caso di specie il termine fissato per la ricezione delle offerte (18 gennaio 2016) appare conforme alla disciplina di settore, tenuto conto che – come affermato dalla SA - il bando è stato trasmesso per via elettronica all'Ufficio delle pubblicazioni della Comunità europea in data 19 novembre 2015 e pubblicato in GUUE in data 24 novembre 2015, dunque il termine fissato per la ricezione delle offerte è superiore a quello previsto dall'art. 70 del Codice. Per completezza sul punto, si evidenzia che i servizi oggetto dell'affidamento in parola sono inclusi nell'Allegato IIB del Codice, dunque soggetti alle norme indicate nell'art. 20 del Codice nonché alle disposizioni dell'art. 27 del medesimo decreto legislativo ed a quelle espressamente richiamate nella *lex specialis* di gara, come peraltro specificato nell'art. 2 del disciplinare; a tal riguardo si osserva che l'art. 70 non è richiamato nell'art. 8 (presentazione offerte) del predetto disciplinare.

2. Con la seconda censura il CIES contesta alla SA di aver notevolmente *sottostimato, sulla base della spesa storica, i fabbisogni orari*. La SA ritiene tale dato non determinabile con esattezza e rimesso ad una sua scelta discrezionale. La censura si riferisce all'art. 5, comma 2, del disciplinare di gara ai sensi del quale «l'importo del contratto è calcolato su un ammontare di n. 250.000 ore, di cui n. 50.000 per il periodo 1/7/2016-31/12/2016, n. 100.000 per l'anno 2017 e n. 100.000 per l'anno 2018, per una spesa pari ad euro 27,50 euro per singola ora, IVA esclusa (...) In caso di approvazione della spesa pluriennale sino al 31/12/2008, l'importo dell'appalto ammonta, pertanto, ad €6.875.000,00, IVA esclusa. Il medesimo importo, in ogni caso, si intende non impegnativo per l'ente appaltante, in quanto trattasi di fabbisogni presunti e non prevedibili, che sono stati formulati sulla base della spesa storica, suscettibile di subire variazioni durante il periodo di validità del contratto, in relazione alle ore effettivamente prestate».

Con riferimento a tale clausola del bando ed alle contestazioni del CIES sulla stessa, occorre sottolineare che ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del d.lgs.163/2006, l'affidamento e l'esecuzione di appalti pubblici deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Sussiste una stretta correlazione fra la qualità delle



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

prestazioni, da intendersi come equilibrio del sinallagma contrattuale tra le parti e l'importo stimato a base d'asta che, se non remunerativo, comporta l'alterazione dell'equilibrio economico delle prestazioni stesse. Il valore economico dell'appalto è da ritenere dunque un elemento essenziale ed indispensabile sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia per l'individuazione del giusto procedimento di gara.

Ciò chiarito come principio generale, nel caso di specie non appaiono condivisibili le argomentazioni della SA in ordine alla presunta impossibilità di determinare con esattezza i fabbisogni orari incidenti sull'importo a base di gara, che sarebbero comunque rimessi a scelte discrezionali dell'Amministrazione. A tal riguardo, può osservarsi che tale elemento, anche sulla base del contratto già affidato con precedente gara, poteva essere conosciuto, almeno presuntivamente, dall'Amministrazione e che è onere della stessa, sulla base dei principi sopra richiamati, procedere ad una simile verifica. Ciò in quanto la valutazione dei servizi da affidare deve tener conto di quanto disposto dall'art. 29 del d.lgs. 163/06, ai sensi del quale il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto *dell'importo massimo stimato*, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto e deve, pertanto, essere effettuato tenendo conto di tutte le prestazioni che saranno oggetto del contratto e del relativo importo, seppure presunto. Dunque una corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la SA e non una scelta discrezionale della stessa.

Nel caso di specie, il CIES ha sottolineato che un valore di 250.000 ore per 30 mesi (art.5, co.2, disciplinare) appare riduttivo, tenuto conto del fatto che nel contratto in corso un numero analogo di ore è stato svolto in soli 10 mesi. Si ritiene, dunque, che nel caso di specie, come sembra emergere anche dalle affermazioni della SA e dall'art. 5, comma 2, del disciplinare sopra riportato, l'Amministrazione non abbia effettuato una attenta stima dei fabbisogni orari, incidenti sull'importo a base di gara.

3. La terza contestazione del CIES riguarda i criteri per l'attribuzione dei punteggi alla proposta tecnica, con riferimento alla copertura delle lingue che *non farebbe riferimento ad un quantitativo minimo di esperti per ogni lingua*, dato che la SA avrebbe potuto indicare sulla base dei dati storici. La doglianza è riferita alle previsioni dell'art. 6 (*procedura d'appalto – criteri utilizzati per l'aggiudicazione*) del disciplinare che al comma 3, punto 2) (proposta tecnica), prevede l'assegnazione di punti 25 e di punti 10 in relazione alla massima copertura linguistica delle lingue e dialetti ufficiali e delle lingue e dialetti rari (entrambi indicati nell'All. 1).

A tal riguardo sembra opportuno evidenziare che la giurisprudenza amministrativa ha affermato in più occasioni l'ampia discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nell'individuazione di criteri e sub-criteri con relativi punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, osservando che nella predetta scelta è connotato il limite di cui all'art. 83, comma 1, d.lgs. 163/2006 per cui «il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa impone alla stazione appaltante di determinare nella legge di gara i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto» (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

giugno 2013, n. 3239). Pertanto, le scelte concretamente poste in essere nelle clausole della *lex specialis*, essendo espressione di ampia discrezionalità della stazione appaltante, possono essere sindacate se manifestamente illogiche o irragionevoli (Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2005, n. 1079), ferma restando la necessaria pertinenza dei criteri predisposti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto di appalto.

In relazione a quanto sopra, con riferimento al caso di specie, può affermarsi che la mancata indicazione di *un quantitativo minimo di esperti per ogni lingua* nell'ambito dei criteri di valutazione dell'offerta, oltre ad apparire illogica, posto che la SA avrebbe potuto individuare tale dato sulla base dei dati storici, sembra esporre l'amministrazione alla ricezione di offerte non adeguate al reale fabbisogno della stessa per ciascuna lingua ufficiale o rara e che non garantiscono, all'esito della gara, il corretto svolgimento del servizio.

4. La quarta censura attiene all'art. 6, comma 3, punto 2.2 del disciplinare ("organizzazione") ed all'impossibilità di attribuire tre punti per il possesso dell'attestazione rilasciata da associazioni professionali a tutti gli interpreti indicati nella proposta tecnica. Al riguardo la SA osserva che tale previsione deriva da un obbligo imposto dall'art. 7 della l. 14 gennaio 2013 n. 4, al fine di garantire trasparenza e professionalità degli operatori *de quibus*.

Si richiama, quindi, l'art. 7 (sistema di attestazione) della l. 4/2013 (recante «Disposizioni in materia di professioni non organizzate») citata dalla SA il quale prevede, al comma 1, che «al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali, le associazioni professionali *possono* rilasciare ai propri iscritti, previe le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, un'attestazione relativa: a) alla regolare iscrizione del professionista all'associazione; b) ai requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa; c) agli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione; d) alle garanzie fornite dall'associazione all'utente, tra cui l'attivazione dello sportello di cui all'art. 2, comma 4; e) all'eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista; f) all'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI». Il successivo comma 2 specifica, tuttavia, che «*le attestazioni di cui al comma 1 non rappresentano requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale*».

L'attestazione in parola non costituisce, dunque, un requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale. Tuttavia avendo riguardo all'esigenza dell'amministrazione di selezionare un operatore professionalmente idoneo allo svolgimento del servizio, si ritiene ammissibile la previsione del criterio in esame, il quale non costituisce requisito di ammissione alla gara, ma sub-criterio di valutazione della proposta tecnica, nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si ribadisce in merito che la SA, come illustrato in ordine al punto 3, possiede ampia discrezionalità nell'individuazione dei criteri e dei sub-criteri, con relativi punteggi, per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferma restando la necessaria pertinenza degli stessi in relazione alla natura, all'oggetto ed alle caratteristiche del contratto di appalto.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

5. Anche la quinta contestazione attiene alle disposizioni dell'art. 6, comma 3, punto 2.2) del disciplinare, con particolare riferimento all'impossibilità di attribuire cinque punti per il possesso della certificazione di conformità alla norma UNI 11591/2015 per tutti gli interpreti e traduttori indicati nella proposta tecnica, *rilasciata da organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento (Accredia)*. Ciò in quanto, sottolinea il CIES, non sono presenti ad oggi organismi che abbiano già ottenuto tale accreditamento. La SA ha rilevato al riguardo che tale sub-criterio risponde all'esigenza di garantire gli standards internazionali previsti dall'Unione Europea e discende dalle previsioni dell'art. 9 della l. 4/2013 nonché della norma UNI 11591/2015, già in vigore alla data di pubblicazione del bando; inoltre trattandosi di gara europea la SA non esclude la presenza sul mercato di operatori in possesso di tale forma di accreditamento nel proprio paese di appartenenza.

In merito all'argomento, si richiama l'art. 9 (*certificazione di conformità a norme tecniche UNI*) della citata l. 4/2013, a tenore del quale (co. 1) «Le associazioni professionali di cui all'art. 2 e le forme aggregative di cui all'art. 3 collaborano all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali, attraverso la partecipazione ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica, al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza. Le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità per i settori di competenza, nel rispetto dei requisiti di indipendenza, imparzialità e professionalità previsti per tali organismi dalla normativa vigente e garantiti dall'accREDITAMENTO di cui al comma 2». A tenore del successivo comma 2 «Gli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accREDITAMENTO ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione». Con riferimento alle figure professionali operanti nel campo della traduzione e dell'interpretazione è stata quindi adottata la norma UNI 11591/2015, la quale definisce i requisiti ovvero l'insieme di conoscenze, abilità e competenze che distinguono i professionisti dagli operatori amatoriali o non professionali. A tal riguardo, tuttavia (per quanto di competenza di questa Autorità), si osserva che, come indicato nelle mail di Accredia del 10 dicembre 2015 e dell'8 gennaio 2016, prodotte dal CIES, non risultano a tali date, enti accreditati per il rilascio delle certificazioni *de quibus* in conformità alla norma UNI 11591/2015. Nella predetta mail dell'8 gennaio 2016, si afferma inoltre che l'iter di accREDITAMENTO dei CAB (organismi di certificazione) *avviene secondo parametri e criteri stabiliti dalla norma ISO 17024, recepita dal Regolamento (CE) n. 765/2008 per l'accREDITAMENTO di Accredia*.

A tal riguardo deve rilevarsi che la previsione in esame non costituisce criterio di ammissione alla gara ma sub-criterio di valutazione della proposta tecnica di cui all'art.6, punto 2.2) del disciplinare, dunque la stessa non determina effetti escludenti, né sembra costituire una violazione della *par condicio* dei concorrenti, non essendo idonea ad avvantaggiare taluni operatori economici in danno di altri, come emerge proprio dalle mail di Accredia, attestanti l'assenza di enti già accreditati ai sensi della norma UNI 11591:2015. Peraltro, con ciò concordando con la SA, quest'ultima non poteva



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

non tenere conto dell'adozione della predetta norma UNI nella predisposizione del bando, né può escludersi la presenza, in ambito europeo, di operatori in possesso della certificazione richiesta nel proprio paese di appartenenza, posto che – come evidenziato nella mail di Accredia dell'8 gennaio 2016 - l'iter di accreditamento degli organismi di certificazione avviene secondo parametri e criteri stabiliti dalla norma ISO 17024, recepita dal Regolamento (CE) n. 765/2008.

6. Con la sesta censura, il CIES contesta altresì che l'art. 7, comma 2, del disciplinare prevede un illegittimo divieto di partecipazione in RTI per due o più imprese che siano singolarmente in grado di soddisfare i requisiti di partecipazione. La SA ritiene al riguardo che tale previsione è stata inserita per evitare cartelli tra le imprese e garantire maggiore concorrenza.

A tal riguardo sembra sufficiente richiamare l'avviso espresso dall'Autorità nella determinazione n. 4/2012 e nel Comunicato del Presidente del 3 settembre 2014 (Indicazioni in materia di esclusione dei raggruppamenti temporanei di imprese "sovraabbondanti"), a tenore del quale deve ritenersi «sempre consentita la possibilità di costituire raggruppamenti temporanei, anche di tipo *sovraabbondante*, e che l'esclusione non potrà mai essere automatica. Infatti, qualora la stazione appaltante ravvisi possibili profili anticoncorrenziali nella formazione del raggruppamento ha l'onere di valutare in concreto la situazione di fatto, richiedendo ai concorrenti le relative giustificazioni, che potranno basarsi non solo su elementi legati ad eventuali stati di necessità, in termini di attuale capacità produttiva, ma su ogni altro fattore rientrante nelle libere scelte imprenditoriali degli operatori economici, come l'opportunità ovvero la convenienza di partecipare in raggruppamento alla luce del valore, della dimensione o della tipologia del contratto. Nell'ambito della valutazione di tali elementi, la stazione appaltante dovrà, quindi, accertare se la formazione del raggruppamento ha avuto per oggetto o per effetto quello di falsare o restringere la concorrenza, e solo in caso di esito positivo potrà essere disposta l'esclusione dalla gara». Discende da quanto osservato, che la previsione dell'art. 7, comma 2 del disciplinare, contemplante il divieto di partecipazione in RTI per due o più imprese che siano singolarmente in grado di soddisfare i requisiti di partecipazione, non appare conforme alla disciplina di settore ed alle chiare indicazioni dell'Autorità in materia.

7. Infine, l'ultima contestazione del CIES attiene all'art. 7, comma 6, lett. g) del disciplinare, riferito alla capacità economica e finanziaria che risentirebbe della sottovalutazione del reale fabbisogno orario e che non dovrebbe essere limitata al fatturato nelle sole attività analoghe. A tal riguardo, la SA ribadisce che anche tale valutazione deriva da scelte discrezionali dell'amministrazione.

In ordine a tale profilo, sembra sufficiente ribadire i principi espressi in merito al punto sub 2) ed all'obbligo per la SA, fissato nell'art. 29 del Codice, di individuare correttamente il valore economico dell'appalto quale elemento essenziale ed indispensabile anche per calibrare correttamente i requisiti di partecipazione. A ciò si aggiunga che la possibilità di richiedere un fatturato specifico per servizi analoghi è prevista dall'art. 41 del Codice secondo cui «1. Negli appalti di forniture o servizi, la dimostrazione della capacità finanziaria ed economica delle imprese concorrenti può essere fornita mediante uno o più dei seguenti documenti:... c) dichiarazione, sottoscritta in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente il fatturato globale d'impresa e l'importo relativo ai servizi o forniture *nel settore oggetto della gara...*».



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

Come chiarito dall'Autorità, il requisito dei «servizi analoghi» previsto dal bando di gara non può essere interpretato come limitato a servizi identici alle prestazioni oggetto dell'appalto, rendendosi in ogni caso necessaria una comparazione tra queste ultime e quelle indicate dai concorrenti al fine di dimostrare il possesso della capacità economico-finanziaria (parere prec. n. 153 del 27/9/2012).

In base a quanto sopra considerato,

### **Il Consiglio**

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, l'operato della stazione appaltante non pienamente conforme alla disciplina di settore.

Il Presidente

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 gennaio 2016

Il Segretario, Maria Esposito