



DELIBERA N. 440

9 giugno 2021.

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata da [OMISSIS] S.p.a. – Procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro per l'esecuzione dei lavori di manutenzione stradale per la Provincia di Biella per la durata di tre anni con un solo operatore economico per ciascun lotto – Importo a base di gara: Lotto 1: euro 1.560.000,00; Lotto 2: euro 1.875.000,00; Lotto 3: euro 1.560.000,00 – S.A. Provincia di Biella

PREC 114/2021/L

Riferimenti normativi

Articolo 95 d.lgs. n. 50/2016;

Parole chiave

Criteri di valutazione - discrezionalità

Massima

Criteri di valutazione – discrezionalità – connessione con l'oggetto dell'appalto –

Rientra nella discrezionalità della stazione appaltante individuare i criteri di valutazione connessi all'oggetto dell'appalto ritenuti più rilevanti secondo le proprie esigenze. I criteri che mirano a privilegiare gli aspetti ambientali, con riguardo sia alle attrezzature sia alle azioni tese a mitigare l'impatto ambientale non sono manifestamente illogici, alla luce dell'art. 95 del d.lgs. 50/2016.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 giugno 2021

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 29477 del 9 aprile 2021 presentata da [OMISSIS] S.p.a., concorrente nella gara in oggetto, con cui l'operatore economico contesta i criteri di aggiudicazione previsti dal bando sotto il profilo della pertinenza rispetto all'oggetto della gara e del mancato rilievo degli aspetti qualitativi. In particolare, l'istante ritiene che, avendo il bando ad oggetto asfaltature, non sarebbe pertinente attribuire 10 punti all'impegno a costituire una sede operativa sul territorio, dal momento che l'attività di bitumatura si esaurisce nel giro di pochi giorni dalla stesa del conglomerato, ed inoltre l'attività non comporta la costituzione di un cantiere fisso bensì di cantieri mobili e quindi non sarebbero neanche



pertinenti i 5 punti attribuiti al “deposito e gestione dei materiali, dei rifiuti del cantiere e ripristino aree utilizzate come cantiere”. Ulteriore elemento di valutazione contestato riguarda il profilo del direttore di cantiere, premiato con 10 punti, per il quale l’istante ritiene che dovrebbero essere specificati i parametri di valutazione riferiti alla qualifica, al titolo di studio e all’esperienza. Egli lamenta inoltre l’assenza di parametri qualitativi collegati alla qualità dei materiali, alla sicurezza, alle migliorie ed infine si sofferma a contestare il parametro quantitativo dato dalla “distanza dagli impianti di bitume” entro i 50 Km, osservando che si tratterebbe di criterio discriminatorio che costringerebbe a utilizzare l’unico impianto esistente in provincia, favorendo le imprese locali, nonostante l’esistenza di metodi di trasporto che garantiscono il mantenimento di qualità e temperatura anche su distanze di 300 Km o macchinari che confezionano il conglomerato direttamente in cantiere. A parere dell’istante ciò consentirebbe al gestore del suddetto impianto di praticare prezzi più o meno favorevoli e a costituire indebiti vantaggi per alcuni concorrenti a scapito di altri;

VISTO l’avvio del procedimento in data 10 maggio 2021, con nota prot. n. 37303;

VISTA la memoria prodotta dalla Provincia di Biella, acquisita al prot. n. del 38896 del 13 maggio 2021, con la quale la S.A. eccepisce preliminarmente la carenza di interesse concreto del concorrente [OMISSIS] S.p.a. all’ottenimento del parere, non essendo le previsioni contestate immediatamente lesive e concernenti una fase della gara non ancora espletata. Nel merito dei rilievi formulati, la S.A. evidenzia comunque che, avendo l’appalto ad oggetto la conclusione di un accordo quadro per l’esecuzione di lavori di manutenzione che saranno oggetto di specifici contratti applicativi, non appare incongruo richiedere l’impegno a costituire una sede operativa in caso di aggiudicazione. La S.A. osserva poi che l’intero accordo quadro ha riguardo agli elementi qualitativi, ambientali e sociali e che l’elemento di valutazione relativo alla gestione dei materiali, dei rifiuti di cantiere e al ripristino delle aree attiene alle “caratteristiche ambientali” dell’appalto di cui all’art. 95 d.lgs. 50/2016, così come il punteggio dedicato alla qualità delle attrezzature e ai loro effetti mitigatori sull’ambiente. Quanto al punteggio dedicato alla figura del direttore di cantiere, la S.A. riferisce che il bando prevede appositi criteri motivazionali. In relazione al criterio della distanza dagli impianti di bitume entro i 50 Km., la S.A. ritiene che l’attribuzione di 10 punti (sul totale di 70) sarebbe giustificata alla luce di un documento di ANCE nel quale si evidenzia che la maggior vicinanza dell’impianto al luogo di esecuzione costituisce indice di qualità della prestazione in quanto la minore movimentazione del prodotto comporta un minore rischio di raffreddamento, per cui tale specifica tipologia di approvvigionamento si dovrebbe svolgere a una distanza non superiore a 5/10 Km. La S.A. afferma di aver tenuto conto di tali indicazioni e segnala la presenza di cinque impianti di bitume nel raggio dei 50 Km. richiesti. La nota di ANCE evidenzerebbe anche che il prezzo base praticato dai produttori di bitume per percorrenze entro i 5 Km dal luogo di produzione subisce aumenti di circa il 15% per ogni ulteriore percorrenza media di 10 Km e tuttavia, a fronte dell’aumento di costo, il corrispettivo non varia;

RITENUTA l’istanza di precontenzioso ammissibile in quanto presentata da un concorrente al fine di ottenere un parere (peraltro non vincolante, nel caso di istanza proposta singolarmente) su questioni sorte in fase di gara (art. 211 d.lgs. 50/2016);

VISTO il documento del 2012 recante le indicazioni fornite da ANCE sul contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore delle costruzioni, e l’allegata “Nota tecnica sulla fornitura di prodotti in settori a rischio” nella quale si osserva, con riguardo alla fornitura e posa in opera di conglomerato bituminoso, che «La percorrenza stradale dall’impianto di confezionamento al cantiere di stesa non dovrà richiedere un tempo superiore all’ora per non causare il raffreddamento del conglomerato. [...] Da indagini di mercato, può facilmente rilevarsi che le aziende produttrici praticano, per percorrenze non superiori ai 5 km dal loro stabilimento, un prezzo base. Per ogni ulteriore percorrenza media di 10 Km i



prezzi alla produzione subiscono aumenti di circa il 15%. A fronte di tale aumento di costo, ed essendo il corrispettivo dovuto all'impresa riferito all'intera lavorazione (manto bituminoso), il corrispettivo non varia al variare della distanza dall'impianto di approvvigionamento. E' evidente, perciò che le imprese appaltatrici non possono approvvigionarsi a distanze superiori ai 5/10 Km.». In conclusione, «sia sotto l'aspetto tecnico (buona esecuzione delle opere), sia sotto quello economico (esistenza di un congruo margine di profitto), le imprese devono ricorrere, per l'approvvigionamento, ai fornitori presenti in un raggio massimo di percorrenza di circa 30-40 chilometri dal luogo di impianto del cantiere, al fine di contenere entro l'ora il tempo massimo di movimentazione»;

VISTO il bando di gara che, all'art. 16.6 prevede la tabella recante gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica e la descrizione, per ciascun elemento, del criterio motivazionale utilizzato dalla Commissione (Elemento A: impegno a costituire una sede operativa, con punteggio "on/off" di 10 punti; Elemento B: efficacia dell'organizzazione e delle procedure per garantire un celere avvio dei lavori e la gestione contemporanea dei cantieri – max 15 punti; Elemento C: adeguatezza delle attrezzature e dei mezzi rispetto alla disponibilità in contemporanea e alla qualità ambientale - max 15 punti; Elemento D: interventi per la mitigazione dell'impatto ambientale – max punti 5; Elemento E: modalità di stoccaggio e gestione delle materie prime e dei rifiuti nonché ripristino delle aree - max punti 5; Elemento F: profilo del direttore di cantiere con riguardo alla qualifica, al titolo di studio e al livello di esperienza - max punti 10; Elemento G: distanza dagli impianti di bitume entro i 50 Km, con punteggio assegnato in maniera proporzionale alla distanza stessa). A seguire il bando reca la tabella con una scala di sei valori (ottimo, buono, discreto, sufficiente, scarso, insufficiente) a cui corrisponde il relativo giudizio di maggiore o minore adeguatezza dei singoli elementi e il relativo coefficiente da 0,00 a 1,00;

VISTO l'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale l'offerta economicamente più vantaggiosa «è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare: a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative [...]. I criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita»;

CONSIDERATO che, secondo le indicazioni fornite con le Linee guida Anac n. 2 di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 e aggiornate con delibera n. 424 del 2 maggio 2018, «i criteri di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto, ciò al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto quei criteri che [...] attengono alle caratteristiche dei lavori, dei beni o dei servizi ritenute più rilevanti dalla stazione appaltante, [...] a titolo esemplificativo: qualità (fra cui rilevano le caratteristiche sociali e ambientali), [...] costo di utilizzazione e manutenzione, «avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione, [...] organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto. Il punteggio massimo attribuibile a ciascuna componente e a ciascun criterio o subcriterio deve risultare proporzionato alla rilevanza che ciascuno di essi riveste rispetto agli altri nonché ai bisogni



della stazione appaltante. [...] Limitato deve essere, di regola, il peso attribuito ai criteri di natura soggettiva o agli elementi premianti, ad esempio non più di 10 punti sul totale. [...] In relazione a ciascun criterio o subcriterio di valutazione la stazione appaltante deve indicare gli specifici profili oggetto di valutazione, in maniera analitica e concreta. Con riferimento a ciascun criterio o subcriterio devono essere indicati i relativi descrittori che consentono di definire i livelli qualitativi attesi e di correlare agli stessi un determinato punteggio, assicurando la trasparenza e la coerenza delle valutazioni»;

CONSIDERATO quindi che rientra nella discrezionalità della stazione appaltante individuare i criteri di valutazione connessi all'oggetto dell'appalto ritenuti più rilevanti secondo le proprie esigenze e che, nel caso di specie, i criteri prescelti mirano a privilegiare gli aspetti ambientali, con riferimento sia alle attrezzature sia alle azioni tese in generale a mitigare l'impatto ambientale il che, alla luce dei criteri enunciati all'art. 95 del d.lgs. 50/2016, non li fa apparire manifestamente illogici. Inoltre:

- l'attribuzione di 10 punti all'impegno a costituire una sede operativa sul territorio in caso di aggiudicazione non può essere ritenuta irragionevole, in considerazione della natura dell'affidamento (accordo quadro della durata di tre anni);
- i parametri del titolo di studio, della qualifica e dell'esperienza del direttore di cantiere, valutati rispetto alle attività oggetto di affidamento fino a un massimo di 10 punti, non risultano illogici;
- il criterio della distanza dall'impianto risulta adeguato alla luce delle indicazioni ANCE sopra riportate;

RITENUTO in conclusione che, in considerazione di quanto sopra esposto, nel caso di specie i criteri prescelti dalla stazione appaltante non appaiono manifestamente illogici;

Il Consiglio

- ritiene, per le motivazioni che precedono, che rientra nella discrezionalità della stazione appaltante individuare i criteri di valutazione connessi all'oggetto dell'appalto ritenuti più rilevanti, secondo le proprie esigenze. Nel caso di specie i criteri prescelti mirano a privilegiare gli aspetti ambientali, con riguardo sia alle attrezzature sia alle azioni tese a mitigare l'impatto ambientale il che, alla luce dei criteri enunciati all'art. 95 del d.lgs. 50/2016, non li fa apparire manifestamente illogici. Inoltre:
- l'attribuzione di 10 punti all'impegno a costituire una sede operativa sul territorio in caso di aggiudicazione non può essere ritenuta irragionevole, in considerazione della natura dell'affidamento (accordo quadro della durata di tre anni);
- i parametri del titolo di studio, della qualifica e dell'esperienza del direttore di cantiere, valutati rispetto alle attività oggetto di affidamento fino a un massimo di 10 punti, non risultano illogici;
- il criterio della distanza dall'impianto è adeguato alla luce delle indicazioni ANCE sopra riportate.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 16 giugno 2021

Per il Segretario Maria Esposito
Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente