



DELIBERA N. 128

28 marzo 2023.

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da OICE – Associazione delle organizzazioni di ingegneria e consulenza tecnico e economica – Procedura aperta per l’affidamento della verifica preventiva dell’interesse archeologico, della redazione del progetto definitivo, comprensivo di indagini e del relativo coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione, con facoltà di opzione per la redazione del progetto esecutivo e del relativo coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione, della galleria stradale di by-pass della frana del Ruinon lungo la S.S. n. 300 del Passo di Gavia, in Comune di Valfurva (SO) - Importo a base di gara: Euro 3.078.700,00 - S.A.: Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A.

PREC 158/2022/S

Riferimenti normativi

Art. 24, comma 8, del D.lgs. n. 50/2016.

Parole chiave

Progettazione, tariffe, ribasso.

Massima

Appalto pubblico – Servizi – Servizi di ingegneria e architettura - Scelta del contraente – Procedura – Gara – Bando – Importo a base di gara – Parametri ministeriali – Riduzione percentuale – Motivazione – Legittimità – Ragioni.

L’art. 24, comma 8 del Codice non sancisce l’obbligo inderogabile per le stazioni appaltanti di trasporre negli atti di gara i corrispettivi indicati nelle tabelle ministeriali, ma lascia loro un ragionevole margine di discrezionalità, purché puntualmente motivato, nello stabilire il corrispettivo a base di gara (nel caso di specie, nei limiti del sindacato riconosciuto all’Autorità, le motivazioni adottate dalla Stazione appaltante per giustificare la scelta di ribassare del 15% l’importo posto a base di gara rispetto ai



parametri ministeriali, sono state ritenute legittime, non essendo palesemente illogiche, abnormi o irragionevoli).

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 28 marzo 2023

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 86045 del 24 ottobre 2022, con la quale OICE (Associazione delle organizzazioni di ingegneria e consulenza tecnico e economica) ha chiesto all'Autorità di esprimere un parere in relazione alla legittimità del ribasso del 15% dell'importo a base di gara effettuato dalla Stazione appaltante rispetto ai parametri ministeriali, in mancanza di una adeguata motivazione;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato con nota prot. n. 94002 del 14 novembre 2022;

VISTA la documentazione in atti;

VISTA la memoria della Stazione appaltante (acquisita al prot. n. 96084 del 18 novembre 2022), nella quale è stato eccepito il difetto di legittimazione dell'Associazione, in quanto l'istanza si porrebbe in contrasto con gli interessi di alcune società iscritte all'Associazione medesima che hanno presentato domanda di partecipazione alla gara. Nel merito, la SA ha evidenziato che: - l'importo dei lavori assunto alla base della quantificazione dei compensi è stato attualizzato rispetto all'importo del progetto preliminare posto a base di gara, in seguito all'analisi di incremento medio su base parametrica dei costi delle lavorazioni, con il prezzario Anas 2022 per far fronte agli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali; - la decisione di applicare un ribasso del 15% sull'importo di gara trae origine dalla considerazione che l'incremento medio percentuale dei prezzari Anas (pari al 21,5%), è stato determinato dall'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime relativi ai lavori, mentre non vi sono analoghi aumenti dei costi connessi alle attività di progettazione; - è stata valutata la significativa percentuale di ribasso media offerta dagli aggiudicatari delle recenti procedure di gara indette dalla SA; - nei propri precedenti, l'Autorità avrebbe ritenuto illegittimi solo ribassi elevati (del 35% e 38%); - nel caso in esame, il ribasso applicato non ha inficiato la concorrenza, in quanto sono pervenute tre offerte da parte di raggruppamenti costituiti da società di primaria importanza, contenenti ribassi significativi rispetto all'importo a base di gara;

RITENUTA, preliminarmente, ammissibile l'istanza in esame, in quanto è volta a tutelare un interesse di categoria. La questione sottoposta in esame attiene alla violazione di previsioni che concretizzano una lesione dell'interesse collettivo delle associazioni, in quanto riguarda la congruità del corrispettivo posto a base di gara, alla luce dei parametri di cui al d.m. 17 giugno 2016 (cfr. Delibera Anac n. 566 del 1 luglio 2020);

VISTO il disciplinare di gara (art. 3.6) il quale prevede che: *"Con riferimento all'importo massimo complessivo dell'affidamento di cui all'art. 3.2, l'importo relativo alla progettazione ed al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione è stato calcolato ai sensi del decreto Ministro della giustizia 17 giugno 2016 "Approvazione delle Tabelle dei corrispettivi commisurati a livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8 del Codice" (in seguito: D.M.*



17.6.2016), (cfr. Allegato 6); in considerazione dell'elevato importo delle opere a base del calcolo dei corrispettivi, e per effetto dell'uniformità dell'opera in sotterraneo in riferimento agli aspetti stradali sullo sviluppo complessivo del tracciato, il Responsabile Unico del Procedimento ha ritenuto opportuno applicare agli importi così ottenuti un ribasso pari al 15% anche in considerazione dei ribassi elevati solitamente offerti dall'aggiudicatario in tali tipologie di affidamento, garantendo comunque un margine rispetto a tali ribassi, al fine di tenere in debito conto anche il fatto che l'applicazione dei criteri del DM su importi base elevati porta a una sovrastima dei valori dell'incarico";

RILEVATO che l'Associazione istante ha contestato la congruità ed adeguatezza della richiamata motivazione, volta a giustificare la riduzione del corrispettivo a base di gara, evidenziando che essa non attiene alla natura delle prestazioni oggetto di affidamento, ma a valutazioni aprioristiche sull'eccessivo valore della prestazione, riferite, peraltro, a dati non aggiornati (gennaio-aprile 2021) e parziali (delle sole Amministrazioni statali);

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 24, comma 8, del Codice " *Il Ministero della giustizia, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, approva (...) le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di cui al presente articolo e all'articolo 31, comma 8. I predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo a porre a base di gara dell'affidamento*";

VISTE le Linee guida Anac n. 1 (recanti " *Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*", adottate con Deliberazione dell'Autorità n. 973 del 14 settembre 2016 e aggiornate, da ultimo, con Delibera n. 417 del 15 maggio 2019), secondo cui " *al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e gli altri servizi tecnici, occorre fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia 17 giugno 2016. Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi*";

CONSIDERATO, inoltre, che, con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 3 febbraio 2021 (" *Corrispettivi a base di gara per le procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*"), è stato ulteriormente chiarito che " *le stazioni appaltanti possono derogare all'obbligo di determinare il corrispettivo a base di gara mediante applicazione delle tabelle di cui al decreto del Ministro della giustizia del 17 giugno 2016*", ancorché " *solo in presenza di una motivazione adeguata e correlata ai fatti a giustificazione dello scostamento rispetto all'importo determinato sulla base delle tabelle medesime, che rappresenta in ogni caso il parametro di riferimento per la stazione appaltante*";

CONSIDERATO che anche il Consiglio di Stato (cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. V, 29 marzo 2019, n. 2094), ha precisato, con riferimento al citato art. 24 del Codice, che il legislatore " *abbia inteso fare delle tabelle ministeriali il punto di partenza di ogni determinazione sui corrispettivi dovuti ai professionisti, evitando così che le stazioni appaltanti possano procedere a determinazioni dei corrispettivi professionali in via forfettaria, ma da ciò non può ricavarsi un divieto imperativo di discostarsi dalle tabelle ministeriali (...). La disposizione è chiara nell'imporre alle stazioni appaltanti di utilizzare i corrispettivi previsti dalle tabelle ministeriali solo quale parametro iniziale del calcolo del compenso da porre a base di gara, con possibilità di apportare riduzioni percentuali giustificate dalle ragioni che esse potranno discrezionalmente sviluppare*";

VISTI i precedenti dell'Autorità (Delibera Anac n. 566 del 1 luglio 2020, Prec-Dir n. 59/2020, Prec-Dir n. 63/2023), nei quali è stato censurato il *modus operandi* delle Stazioni appaltanti di ribassare in modo



consistente la base di gara, in assenza di una stringente motivazione emergente dalla *lex specialis*. In particolare, in relazione a procedure di gara caratterizzate da ribassi superiori al 35% rispetto ai parametri ministeriali, è stato evidenziato che la sola motivazione relativa ai notevoli ribassi registrati in precedenti gare non può essere considerata sufficiente per giustificare l'elevata riduzione percentuale dei parametri. Si tratta, infatti, di una consistente riduzione della base di gara effettuata a monte e non all'esito di un confronto competitivo, che rischia di ridurre la concorrenza, inducendo gli operatori non in grado di offrire prezzi uguali o inferiori all'importo ribassato, a non partecipare alla selezione;

CONSIDERATO altresì che, con Delibera n. 267 del 7 giugno 2022, l'Autorità ha rilevato che *"la valutazione di idoneità della base d'asta, come anche la valutazione dei compensi da riconoscere ai professionisti, rientra nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta alla Stazione appaltante, per cui, fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica operata, per come risultante dagli atti di gara e di causa, di norma devono ritenersi inammissibili le censure che impingono nel merito di valutazioni per loro natura opinabili"* (in quel caso, sono state ritenute ragionevoli e logiche le motivazioni addotte dalla Stazione appaltante per giustificare la fissazione dell'importo relativo alle spese e agli oneri accessori);

RITENUTO, dunque, che l'art. 24, comma 8, del Codice non sancisce l'obbligo inderogabile per le stazioni appaltanti di trasporre negli atti di gara i corrispettivi indicati nelle tabelle ministeriali, ma lascia loro un ragionevole margine di discrezionalità, purché puntualmente motivato, nello stabilire il corrispettivo a base di gara, la questione si sposta inevitabilmente sul sindacato (di merito) che l'Autorità sarebbe chiamata a compiere sulla effettiva quantificazione delle singole voci che concorrono a costituire il complessivo delle spese e degli oneri accessori;

RITENUTO che, nel caso di specie, pur nei precisati limiti del sindacato riconosciuto all'Autorità, sulla base della documentazione in atti, non emergono palesi illogicità, abnormità o incongruenze nelle motivazioni addotte dalla Stazione appaltante per giustificare la riduzione dei corrispettivi a base di gara. Va, infatti, considerato che, in ottemperanza a quanto previsto nel citato Comunicato del Presidente dell'Autorità del 3 febbraio 2021 (che richiama la necessità di una *"motivazione adeguata e correlata ai fatti a giustificazione dello scostamento"*), la SA ha indicato le ragioni della riduzione percentuale nell'Allegato 6 al Disciplinare di gara (recante *"Determinazione dei corrispettivi"*) e nell'art. 5.1. dell'Allegato 8 (*"Documento tecnico descrittivo dell'intervento"*), non contestati, peraltro, dall'Associazione istante. Dalla predetta documentazione di gara si evince l'iter logico seguito dalla SA, la quale, partendo dall'importo dei lavori previsto nel progetto preliminare, lo ha aggiornato al prezziario Anas del 2022, considerando le principali categorie di lavorazioni, operazione da cui è scaturito un incremento del 21,50% rispetto all'importo del progetto preliminare. È stato, altresì, considerato che l'incremento dell'importo dei lavori (dovuto all'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime) non è correlabile in modo proporzionale all'aumento dei costi dell'attività di progettazione; inoltre, è stato considerato che alcune prestazioni ricomprese nell'affidamento (rilievi planaltimetrici) devono essere svolte solo con riferimento ad alcuni tratti stradali e che le analisi acustiche non sono state stimate separatamente perché ricomprese nella redazione dello Studio di Impatto Ambientale e del Piano di Monitoraggio Ambientale;

RILEVATO, da ultimo, che la riduzione percentuale effettuata, nel caso di specie, dalla SA (oltre ad essere motivata) è inferiore a quella operata da altre Amministrazioni nel contesto di bandi ritenuti illegittimi dall'Autorità (in cui la riduzione era pari o superiore al 35%, oltre a non essere motivata). Tale riduzione non ha, peraltro, reso impossibile la partecipazione alla gara di diversi operatori (avendo partecipato alla selezione tre raggruppamenti che, come evidenziato dalla SA, hanno offerto ribassi significativi rispetto all'importo "ribassato" della base di gara).



Il Consiglio

Ritiene, sulla base delle motivazioni che precedono e nei limiti del sindacato che compete all'Autorità, che, nel caso di specie, le motivazioni addotte dalla Stazione appaltante per giustificare la scelta di ribassare l'importo posto a base di gara palesano una stima della base d'asta non in contrasto con la normativa vigente, ciò in quanto le citate motivazioni – esplicitate negli atti di gara – non appaiono palesemente illogiche, abnormi o irragionevoli.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 6 aprile 2023

Il Segretario Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente