

DELIBERA N. 360

23 settembre 2025

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da ... *omissis* ... - Invito alla procedura negoziata in busta chiusa per l'affidamento congiunto di attività di progettazione esecutiva nonché di esecuzione "a corpo" dei lavori necessari per la realizzazione del risanamento della condotta di fognatura nera in pressione denominata "Cagnona" – 1° stralcio nei Comuni di San Mauro Pascoli e Savignano sul Rubicone (FC) - CIG n. B7A3556B7B – CUP n. H32E23000000005 - Importo euro: 4.250.449,75 - S.A.: HERAtech s.r.l. Società a socio unico e soggetta alla direzione e al coordinamento di Hera S.p.A..

UPREC - PREC 269-2025-L

Riferimenti normativi

Art. 108 del d.lgs. n. 36/2023.

Parole chiave

Offerta economicamente più vantaggiosa, criteri di valutazione.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 23 settembre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 112132 del 6 agosto 2025, con la quale la Società ... *omissis* ... ha contestato i criteri di valutazione dell'offerta fissati nella lettera di invito, in quanto non garantirebbero l'equilibrio tra selezione della competenza tecnica e apertura effettiva al mercato, consentendo la partecipazione di operatori economici con esperienza maturata nel campo;

RILEVATO che l'istante ha contestato, in particolare, i criteri di cui alle lettere g), h), i) e j) della lettera di invito, attraverso i quali viene attribuito un rilevante peso ad una specifica esperienza di progettazione ed esecuzione e al personale, prevedendo 22 punti su 70, facendo riferimento ad unica condotta con una tecnica ben precisa, in violazione del principio di accesso al mercato di cui all'art. 3 del Codice. La Società istante contesta il peso attribuito all'esperienza pregressa, che sarebbe tale da condizionare l'esito della gara, in quanto è richiesta *"a) l'esperienza riferita a condotte in pressione pari ad almeno 1.500 mt, b) ma relativa ad una unica condotta con una tecnica ben precisa"*;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento di cui alla nota prot. 117077 del 28 agosto 2025 e la successiva proroga dei termini (di cui alla nota prot. 118879 del 3 settembre 2025), in accoglimento dell'istanza presentata dalla SA in data 2 settembre 2025;

VISTA la documentazione in atti e la memoria della Stazione appaltante (acquisita al prot. 119606 del 5 settembre 2025);

CONSIDERATO che la presente procedura ha ad oggetto l'affidamento di un appalto integrato di lavori di risanamento di una condotta di fognatura in pressione, da aggiudicarsi sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con previsione di 70 punti per l'offerta tecnica e 30 per quella economica. La lettera di invito (pag. 19-35) prevede dettagliati criteri di

valutazione dell'offerta tecnica, tra i quali, per quanto qui rileva, vengono declinati i seguenti sotto criteri di valutazione:

- **g) esperienza in progettazione esecutiva di lavori analoghi** – max 6 punti. Viene precisato che: *"Per progetto di lavoro analogo si intende la progettazione esecutiva di una singola opera appartenente alla Categoria IDRAULICA Id.Opere D.05, che soddisfi altresì tutti i seguenti requisiti:*
 - *la progettazione esecutiva deve riferirsi alla progettazione di un intervento nell'interesse di Enti pubblici o Gestori di servizi pubblici, utilizzando tecnologie "Lining with continuous pipes" o "Lining with close-fit pipes" completamente strutturali di Classe A, secondo quanto definito dalla norma UNI EN 11295:2022;*
 - *la condotta in pressione progettata deve avere una lunghezza pari o superiore a 1.500 mt.;*
 - *il progetto deve essere stato validato e/o approvato;**Si precisa inoltre che:*
 - *Ai fini dell'attribuzione del punteggio **non sarà possibile considerare la somma di più condotte ciascuna di lunghezza inferiore a quanto sopra specificato per raggiungere la lunghezza minima pari a 1.500 m., anche se previste all'interno di un unico contratto/intervento/opera;***
 - *Per "ultimi 10 anni" si intende il periodo esteso dal 01.01.2015 fino alla data fissata quale termine per la presentazione delle offerte, l'attività di progettazione esecutiva specifica relative al lavoro analogo progettato deve essere stata iniziata, svolta e conclusa positivamente, con relativo progetto validato e approvato, nel predetto arco temporale";*
- **h) esperienza nella realizzazione di lavori analoghi** – max 8 punti. Viene precisato che: *"Per lavoro analogo si intende un lavoro appartenente alla categoria SOA OS35, iniziato, svolto e concluso con attestazione di regolare esecuzione negli ultimi 10 (dieci) anni (come di seguito meglio precisato), antecedenti alla data fissata quale termine per la presentazione delle offerte che soddisfi altresì tutti i seguenti requisiti:*
 - *Il lavoro deve essere stato commissionato e eseguito nell'interesse di Enti pubblici o Gestori di servizi pubblici, utilizzando tecnologie "Lining with continuous pipes" o "Lining with close-fit pipes" completamente strutturali di Classe A, secondo quanto definito dalla norma UNI EN 11295:2022;*

- la condotta in pressione realizzata deve avere una lunghezza pari o superiore a 1.500 mt.;
- il lavoro deve essere concluso e comprovato dal C.E.L. con attestazione di regolare esecuzione;
- Si precisa inoltre che:
 - Ai fini dell'attribuzione del punteggio non sarà possibile considerare la somma di più condotte ciascuna di lunghezza inferiore a quanto sopra specificato per raggiungere la lunghezza minima pari a 1.500 m., anche se previste all'interno di un unico contratto/intervento/opera;
 - Per "ultimi 10 anni" si intende il periodo esteso dal 01.01.2015 fino alla data fissata quale termine per la presentazione delle offerte, il lavoro analogo specifico deve essere stata iniziato, svolto e concluso positivamente, con relativo C.E.L. rilasciato nel predetto arco temporale";
- **i) direttore tecnico di cantiere impiegato nella realizzazione dei lavori oggetto di appalto** – max 5 punti. Con riferimento al direttore tecnico viene richiesta: *"Esperienza specifica acquisita nel ruolo di Direttore Tecnico in almeno n. 2 cantieri, ciascuno relativo alla realizzazione di condotte in pressione, con una singola condotta di almeno 1.500 mt. con tecnologie "Lining with continuous pipes" o "Lining with close-fit pipes" completamente strutturali di Classe A, secondo quanto definito dalla norma UNI EN 11295:2022 - Punti 4,00 o, in alternativa, Esperienza specifica acquisita nel ruolo di Direttore Tecnico in almeno n. 1 cantiere, relativo alla realizzazione di condotte in pressione con una singola condotta di almeno 1.500 mt. con tecnologie "Lining with continuous pipes" o "Lining with close-fit pipes" completamente strutturali di Classe A, secondo quanto definito dalla norma UNI EN 11295:2022 Punti 2,00"*;
- **j) capo cantiere impiegato nella realizzazione dei lavori oggetto di appalto** – max 3 punti. Viene richiesta esperienza specifica analoga a quella richiesta in capo a direttore tecnico;

VISTI i chiarimenti resi dalla SA con riferimento (cfr. risposta al quesito 2) ove viene argomentato che *"la valutazione dell'esperienza specifica in progettazione esecutiva e/o in realizzazione di lavori analoghi ed alla esperienza specifica del Direttore Tecnico di Cantiere e Capo Cantiere impiegati nella realizzazione dei lavori oggetto di Appalto [...] è stata attentamente*

considerata dalla Stazione Appaltante", indicandone le ragioni (di seguito esplicitate);

RILEVATO preliminarmente che l'istante non ha contestato la richiesta dei sotto-criteri di valutazione sotto il profilo dell'*an* (cioè la decisione della SA di valutare l'esperienza pregressa dei concorrenti), bensì la loro concreta declinazione sotto il profilo del *quomodo* (cioè il riferimento alla pregressa progettazione/realizzazione di una condotta fognaria con alcune caratteristiche tecniche). L'istante non ha neppure allegato in che termini i suddetti sotto-criteri impattino sulla sua partecipazione alla gara (e sulla formulazione dell'offerta) nonché sulla chance di aggiudicarla;

RITENUTO, sulla base di queste precisazioni, di esaminare nel merito la questione sollevata dall'istante;

CONSIDERATO che, per costante orientamento della giurisprudenza, nell'ambito delle procedure di affidamento da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la scelta dei criteri di valutazione delle offerte operata dalla stazione appaltante, ivi compreso il peso da attribuire a singoli elementi, specificamente indicati nella *lex specialis*, è espressione dell'ampia discrezionalità attribuita dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico, come tale sindacabile in sede di legittimità solo allorché sia manifestamente illogica, abnorme ed irragionevole e i criteri non siano trasparenti ed intellegibili (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 luglio 2021, n. 5513; Id., 13 novembre 2019, n. 7805; Id. sez. V, 30 aprile 2018, n. 2602; sul sindacato della discrezionalità tecnica cfr., *ex multis*, Delibere ANAC 26 marzo 2025, n. 117; n. 392 del 29 aprile 2020; n. 687 del 18 luglio 2018);

CONSIDERATO che, sulla base delle previsioni dell'art. 108 del D.lgs. n. 36/2023, tenuto anche conto dell'art. 67 della direttiva 2014/24/UE (che contempla tra i possibili criteri di valutazione dell'o.e.p.v., anche taluni di natura soggettiva, come l'*"organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto"*), *"possono essere previsti nel bando di gara, elementi di valutazione dell'offerta tecnica di tipo soggettivo, qualora gli stessi consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità della stessa, purché il punteggio attribuito a tali criteri non incida in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo dell'offerta medesima"* (Delibera



ANAC n. 219 del 23 aprile 2024, AG 2/2024). Anche il Consiglio di Stato ha evidenziato che, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, la stazione appaltante può attribuire valore premiale anche a requisiti soggettivi dell'operatore economico, idonei a "illuminare" sulla qualità e affidabilità dell'offerta, non essendo configurabile, in termini generali, un divieto assoluto di commistione tra criteri soggettivi di partecipazione ed elementi oggettivi di valutazione delle offerte. Ciò è possibile alla duplice condizione che: *i/*) vengano valorizzati aspetti dell'attività di impresa che possono effettivamente "illuminare" la qualità dell'offerta; *ii/*) lo specifico punteggio assegnato, ai fini dell'aggiudicazione, per attività analoghe a quella dell'appalto, non incida in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 2024, n. 10256; Id., 17 febbraio 2022, n. 1186; Id., 20 giugno 2019, n. 4198; TAR Lazio, Roma, sez. III, 15 luglio 2024, n. 14366; Atto del Presidente ANAC del 26 luglio 2023, n. 1332; Delibera ANAC n. 426 del 2 maggio 2018, nonché recentemente Delibera ANAC n. 317 del 30 luglio 2025);

RITENUTO che, nel caso in esame, la scelta della SA di premiare l'esperienza maturata dai concorrenti nella progettazione esecutiva e/o nella realizzazione di lavori analoghi a quelli oggetto di affidamento appare rispettosa della duplice condizione fissata dalla giurisprudenza e dai precedenti ANAC sopra richiamati. Il punteggio complessivamente attribuito ai sottocriteri oggetto di contestazione non è preponderante, essendo circa il 30% del punteggio tecnico complessivo e circa il 20% del punteggio totale. Va, inoltre, considerato che il peso ponderale prevalente, nell'ambito dell'offerta tecnica, è attribuito alle migliorie, alle soluzioni tecniche e alle attrezzature e materiali impiegati per la realizzazione dell'opera appaltata (ad esempio, all'attrezzatura specialistica, alle caratteristiche dei materiali e delle forniture, alle soluzioni migliorative relative alle condotte by pass, alle soluzioni tecniche relative alla tubazione). Per cui, percentualmente il peso dei sub-criteri contestati non risulta preponderante in relazione al complesso dell'offerta;

RITENUTO che, anche considerando i sub-criteri contestati come criteri premiali soggettivi, in quanto afferenti all'esperienza pregressa conseguita dall'operatore, gli stessi sono esenti da censure, sia perché espressione di discrezionalità tecnica, sia perché le ragioni tecniche evidenziate dalla SA (nella

risposta al chiarimento n. 2 e nella memoria procedimentale), poste a loro fondamento, non appaiono manifestamente illogiche e/o irragionevoli;

RITENUTO, innanzitutto, che la scelta di premiare (con l'attribuzione rispettivamente di 6 e 8 punti) l'esperienza maturata nell'ambito di attività "analoghe" aventi caratteristiche congrue a quelle dello specifico oggetto di gara, non appare viziata da irragionevolezza o illogicità né sembra determinare una restrizione della concorrenza. Diversamente da quanto sostenuto dall'istante, la SA non ha fatto riferimento ad una unica tecnica di realizzazione delle condotte fognarie, ma a due diverse tecnologie, da intendersi come alternative. Sono stati, infatti, richiamati – sia per la progettazione esecutiva che per le lavorazioni – gli interventi nell'interesse di Enti pubblici o Gestori di servizi pubblici che prevedono l'utilizzo di tecnologie *"Lining with continuous pipes"* o *"Lining with close-fit pipes"* completamente strutturali di Classe A ed indipendenti dalla condotta esistente come meglio specificato nella norma UNI EN 11295:2022. Il mancato richiamo ad altre tecnologie di risanamento (rientranti tra le tecniche NODIG/Trechless) è stato motivato dalla SA, facendo riferimento alla circostanza che *"tali tecnologie sono le uniche aventi caratteristiche analoghe a quelle previste in progetto di fattibilità tecnico economica oggetto dell'appalto, ovvero l'inserimento di una nuova tubazione in PE-PP avente caratteristiche di completa indipendenza strutturale della condotta esistente. Tale valutazione ha la finalità di rendere apprezzabile l'offerta tecnica in riferimento alla pertinenza dell'attività da svolgere rispetto ai requisiti di progetto, oltre che in termini di peculiarità dei mezzi necessari per il suo svolgimento e dell'organizzazione nell'esecuzione dei lavori"*. è stato, inoltre, precisato nei chiarimenti pubblicati dalla SA, che *"le tecnologie già previste nella lettera di invito alla gara (...) già contemplano quelle compatibili con i requisiti di progetto, ovvero sia il loose-fit, previsto in progetto, che il close-fit, avente caratteristiche analoghe a quelle in progetto"*. A tali considerazioni di natura tecnica (non sindacabili dall'Autorità, anche a causa dell'assenza di una precipua contestazione da parte dell'istante) si aggiunge un'altra osservazione, relativa alla circostanza che la SA, nell'ottica del *favor participationis*, ha previsto un ampio arco temporale (dieci anni) per l'indicazione delle lavorazioni "analoghe", valutate in base ad una correlazione tecnica minima oggettiva tra le opere eseguite e i lavori da eseguire

(richiedendo progetti esecutivi relativi alla categoria Id D.05 e lavori nella categoria OS35). La SA ha, inoltre, evidenziato (nella memoria) che la relazione di progetto prevede che, rispetto all'intervento complessivo da realizzare pari a 3.200 mt di lunghezza, solo 75 metri sono da eseguire con una diversa tecnologia (Cured in Place Pipe – CIPP), per cui l'eventuale valutazione di diverse ed ulteriori tecnologie di risanamento non sarebbe stata funzionale a soddisfare l'interesse pubblico di premiare gli operatori che hanno già svolto attività pertinenti e coerenti rispetto ai requisiti minimi del progetto a base di gara;

RITENUTO che non si ravvisano i presupposti neanche per sindacare la decisione della SA di valutare, a fini premiali, la sola progettazione e/o realizzazione di una condotta di fognatura in pressione avente una lunghezza pari o superiore a 1.500 mt, escludendo le condotte di lunghezza inferiore, anche se la loro somma raggiunge quella minima richiesta (1.500 mt). La SA, nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica, ha valutato, e ne ha dato successivamente atto in sede di risposta ai quesiti, che la lunghezza indicata nella *lex specialis* risulta inferiore alla metà della lunghezza complessiva di risanamento di progetto (3200 mt) da realizzarsi mediante tecnica "*Lining with continuous pipes*". Viene inoltre precisato che tale lunghezza "*è ritenuta una dimensione di risanamento riscontrabile nel settore di attività e per la tecnologia prevista a progetto*" e "*per quanto occorrer possa, che la lunghezza minima pari a 1.500 m può essere raggiunta considerando la somma di più inserimenti consecutivi purché rientranti nell'ambito dello stesso cantiere, ovvero generanti una continuità di condotta. Si conferma, invece, che non può essere intesa (e dunque presa in considerazione) come la somma di singoli interventi indipendenti l'uno dall'altro*". In sede di memoria la SA ha anche precisato (con argomentazioni non contestate dall'istante) che la gestione, la posa e il funzionamento di condotte fognarie di dimensioni significative è tecnicamente differente rispetto alle operazioni e alle problematiche gestionali concernenti condotte di dimensioni più ridotte, ancorché sommate, involgenti anche l'organizzazione della sicurezza sul lavoro nonché la tutela ambientale (si pensi alla gestione dei fenomeni di movimento del terreno di riporto circostante o a fenomeni microsismici che sono diversi per le condotte di lunghezza significativa). Anche tale motivazione è esente da vizi di

irragionevolezza e illogicità, in quando appare evidente l'interesse pubblico sotteso a tale richiesta, che è quello di apprezzare l'esperienza relativa alla pianificazione, organizzazione ed esecuzione di opere in correlazione al valore dell'appalto e alle specifiche peculiarità dell'offerta tecnica.

Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della Stazione appaltante sia conforme alla normativa di settore, in quanto i sub-criteri di valutazione oggetto di valutazione appaiono espressione di discrezionalità tecnica e le ragioni tecniche addotte a loro giustificazione non sono manifestamente illogiche e/o irragionevoli.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 settembre 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente