



DELIBERA N. 481

25 ottobre 2023

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] – Intervento denominato “MUSEO E ARCHIVIO STORICO DIOCESANO IN NUSCO (AV) – RESTAURO OPERE ARTISTICHE” - Gara Telematica con procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016 esperita tramite piattaforma MEPA di Consip S.p.a. – Criterio: offerta economicamente più vantaggiosa - Importo a base di gara: euro 283.713,92 – S.A. Arcidiocesi di Sant'Angelo dei Lombardi – Conza – Nusco – Bisaccia - **istanza presentata singolarmente**

PREC 700/2023/L

Riferimenti normativi

Art. 146 d.lgs. n. 50/2016; d.m. 22 agosto 2017, n. 154

Parole chiave

Beni culturali – qualificazione – direttore tecnico

Massima

Beni culturali – qualificazione – direttore tecnico - settore

Nell'ambito degli interventi sui beni culturali i requisiti di idoneità tecnica, idoneità organizzativa e capacità economica e finanziaria sono attestati dalle SOA nell'ambito della procedura di qualificazione.

Lo specifico settore di specializzazione del direttore tecnico va verificato secondo le istruzioni e i criteri dettati dal Ministero competente.

Riferimenti normativi

Artt. 77 e 95 d.lgs. n. 50/2016

Parole chiave

Commissione – punteggi

Massima

Commissione di gara – competenza nel suo complesso – punteggi

E' necessario riferire l'attributo delle “specifiche competenze” della commissione di gara non già a ciascun singolo componente, bensì alla commissione nel suo complesso. Il punteggio numerico opera alla

stregua di una sufficiente valutazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 25 ottobre 2023

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 65961 del 12 agosto 2023 presentata da [OMISSIS] e la successiva memoria integrativa prot. n. 71167 dell'11 settembre 2023, con cui l'istante, giunto quarto in graduatoria, contesta l'aggiudicazione e chiede parere all'Autorità, a seguito di accesso agli atti di gara, in relazione ai seguenti profili di criticità riscontrati:

- innanzi tutto l'istante rileva la carenza, in capo ai direttori tecnici incaricati dagli altri concorrenti, dell'abilitazione al restauro nello specifico settore 4 dell'Allegato B del Codice dei beni culturali, riguardante "Manufatti scolpiti in legno, arredi e strutture lignee", settore che egli ritiene il maggiormente pertinente all'oggetto dell'appalto in quanto vi rientrerebbe l'86% delle opere da restaurare;
- l'istante lamenta poi la valutazione parziale della propria offerta tecnica, dovuta al superamento del limite di trenta cartelle previsto dal disciplinare, e la conseguente attribuzione di un punteggio a suo parere errato;
- egli rileva poi l'assenza, nel disciplinare, di criteri motivazionali ai fini dell'attribuzione del punteggio e sostiene che i commissari di gara non avessero una competenza adeguata in relazione agli aspetti tecnici del restauro di beni culturali;

VISTO l'avvio del procedimento con nota prot. n. 78206 in data 21 settembre 2023;

CONSIDERATO che la gara è stata indetta il 22 maggio 2023 e risulta quindi soggetta alle disposizioni del d.lgs. 50/2016;

VISTA la memoria prodotta dalla stazione appaltante Curia Arcivescovile di Sant'Angelo dei Lombardi, acquisita al prot. n. 81130 del 27 settembre 2023, con la quale il RUP rappresenta preliminarmente che l'aggiudicazione del 2 agosto 2023 è divenuta efficace a seguito della verifica positiva dei requisiti, e precisa che gli interventi in oggetto fruiscono di finanziamenti la cui scadenza è fissata, ai fini della rendicontazione, al 31 dicembre 2023. Con riferimento alle doglianze sollevate da [OMISSIS], la S.A. eccepisce innanzi tutto la tardività dei rilievi riguardanti la composizione della commissione di gara e i contenuti della *lex specialis*. Nel merito delle singole contestazioni essa evidenzia comunque quanto segue:

- con riferimento alla composizione della commissione di gara, il RUP riferisce che la nomina dei commissari scaturiva da una richiesta di manifestazione di interesse aperta a singoli professionisti nonché da un invito rivolto a sei amministrazioni pubbliche, all'esito dei quali venivano nominati tre funzionari tecnici dipendenti di P.A. con distinte esperienze nel settore gare, nell'utilizzo di piattaforme di e-procurement e nel campo dell'architettura con specifica attinenza al restauro di beni culturali. La commissione si avvaleva inoltre, quale ausilio istruttorio, della competenza della progettista restauratrice;
- con riferimento alla denunciata assenza di criteri motivazionali per l'attribuzione del punteggio, il RUP osserva che il disciplinare di gara recava specifici criteri e sub-criteri di valutazione, nonché una tabella con punteggi variabili fra 0 e 1 a cui corrispondevano i relativi giudizi. La S.A. ritiene che ciò sia coerente con l'orientamento della giurisprudenza, secondo cui «il punteggio numerico [...] opera

alla stregua di una sufficiente valutazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato [...] sì da rendere comprensibile l'iter logico seguito in concreto»;

- in relazione alla lamentata decurtazione del punteggio attribuito al concorrente istante a causa dell'eccessivo numero di cartelle, il RUP richiama la disposizione del disciplinare (punto 16) che fissava in trenta facciate A4 il numero massimo di cartelle costituenti l'offerta tecnica, e che recava l'espressa avvertenza che le facciate in eccesso non sarebbero state valutate. L'istante incorreva appunto in tale sanzione in quanto presentava un elaborato composto da 312 pagine. Nonostante ciò, la Commissione procedeva a valutare i *curricula* che costituivano parte dell'offerta;
- In relazione alle presunte carenze di professionalità dei direttori tecnici degli o.e. concorrenti, la S.A. rileva che la Soprintendenza prescriveva il possesso dell'attestazione SOA nella categoria OS2, chiedendo di "considerare" anche l'elenco integrato dei restauratori di beni culturali e i relativi settori professionali di competenza. Nonostante il disciplinare non richiedesse quindi, fra i requisiti di partecipazione, l'iscrizione nel predetto elenco, la S.A. si preoccupava di verificare, con esito positivo, le iscrizioni di tutti i direttori tecnici. La specializzazione nello specifico settore veniva poi valutata, nell'ambito dell'esame dei *curricula*, al fine di attribuire un punteggio premiante in base alla maggiore attinenza con l'oggetto dell'appalto, ma senza ricavarne una portata escludente, come invocato dall'istante, al fine di non ledere il *favor participationis*. D'altra parte viene rimarcato come la circolare n. 10 del Ministero per i beni e le attività culturali richiami sulla necessità di un'attenta valutazione del *curriculum vitae* al fine di verificare l'effettiva esperienza formativa e lavorativa, e il disciplinare prevedeva dunque, fra i sub-criteri di valutazione, anche la voce "adeguatezza dei profili professionali da impiegare per il restauro";

RITENUTA l'istanza ammissibile in quanto diretta a contestare il provvedimento di aggiudicazione del 2 agosto 2023 e pertanto presentata entro i termini ai sensi del Regolamento di precontenzioso;

VISTO l'art. 16 del disciplinare di gara, secondo cui «La busta telematica "Offerta tecnica" contiene, a pena di esclusione, i seguenti documenti: una Relazione Descrittiva, distinta per ciascuno dei Criteri da 1 a 4 e relativi Sub-criteri [...]. Il numero massimo di cartelle formato A4 che il concorrente può produrre è fissato in n. 30 facciate A4 [...]; le facciate eccedenti tale numero saranno barrate e non prese in considerazione ai fini della valutazione della commissione». Il successivo art. 18 reca i criteri di attribuzione dei punteggi, distinti in sub-criteri, nonché la tabella dei coefficienti, di valore variabile fra 0 e 1, a ciascuno dei quali corrisponde uno specifico giudizio ("totalmente assente", "quasi assente", "negativo", "gravemente insufficiente", "insufficiente", "modesto", "sufficiente", "discreto", "buono", "ottimo", "eccellente"). All'interno del criterio di valutazione 1 "Sviluppo e svolgimento dei lavori e restauri" erano attribuiti 10 punti al sub-criterio 1.5, riferito a "Attività di restauri: maggiore idoneità e adeguatezza dei profili delle figure professionali che il concorrente si impegna a impiegare per il coordinamento e la direzione tecnica delle attività di restauro e migliore attinenza delle esperienze pregresse delle suddette figure rispetto alle mansioni ad esse attribuite (a tal fine saranno valutati anche i curricula delle figure professionali (prevalentemente restauratori) presentati dal concorrente come documenti a completamento della relazione illustrativa)";

VISTO l'art. 146, co. 4 del d.lgs. 50/2016 ("Con il regolamento [...] sono stabiliti i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica ai fini dell'attestazione. Il direttore tecnico dell'operatore economico incaricato degli interventi di cui all'art. 147, co. 2, secondo periodo, deve comunque possedere la qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della normativa vigente [...]);

VISTO il d.m. 22 agosto 2017, n. 154 recante "Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016", il quale prevede, all'art. 10 che «I requisiti di cui agli artt. 7,8 e 9 del regolamento (idoneità tecnica, idoneità organizzativa e capacità economica e finanziaria) sono attestati dalle SOA nell'ambito della procedura di qualificazione

delle imprese». All'art. 13, co. 3, esso prevede che «la direzione tecnica per i lavori di cui al presente decreto è affidata: [...] b) relativamente alle categorie OS2-A e OS2-B, con specifico riferimento al settore di competenza a cui si riferiscono le attività di restauro, richiesto dall'oggetto dei lavori in base alla disciplina vigente, a restauratori di beni culturali [...]»;

VISTA la nota della competente Soprintendenza, che nel caso di specie richiedeva alle ditte esecutrici di possedere «i requisiti enumerati nel D.M. n. 294 del 3.8.2000, così come modificato dal D.M. n. 420 del 24.10.2001 e nel D.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004 e s.m.i. o categoria OS2; oltre che considerare il recente DG-ER/21.12.2018 n. 183 ovvero l'elenco integrato dei restauratori dei beni culturali, con i relativi settori professionali di competenza, ai sensi dell'art. 182 del d.lgs. 42/2004»;

VISTA la circolare n. 10/2019 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali che fornisce indirizzi al fine di superare le difficoltà di inquadramento dei manufatti oggetto di restauro nel settore di appartenenza più idoneo. Essa individua il criterio dell'affidamento al restauratore abilitato nel settore cui afferisce il "materiale prevalente" e, nel caso di incertezza, consente di valutare l'appartenenza a un settore affine. La circolare consente poi di adottare il criterio della "tipologia" del manufatto, e riporta l'esempio della scultura policroma, che potrà essere trattata da restauratori abilitati nel settore 3 oppure 4. Infine essa suggerisce di richiedere ai restauratori individuati come più idonei un *curriculum vitae*, per verificare su quali tipologie di manufatti e materiali si è svolta l'effettiva esperienza formativa e lavorativa dei professionisti;

VISTE le Linee Guida Anac n. 2, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate con delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 e aggiornate con delibera n. 424 del 2 maggio 2018, che hanno sottolineato la necessità che i criteri motivazionali siano stabiliti nel bando, o in altro atto che dia avvio alla procedura, e che l'attribuzione discrezionale, da parte di ciascun commissario, di un coefficiente variabile fra 0 e 1, sia adeguatamente motivata con una motivazione collegata ai criteri previsti nel bando di gara;

VISTA altresì la giurisprudenza, secondo la quale il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione opera alla stregua di una sufficiente motivazione allorché l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi o subpunteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì da delimitare adeguatamente il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo e da rendere con ciò comprensibile, e controllabile nella sua congruità, l'iter logico seguito in concreto nel valutare le proposte in gara. Solo laddove facciano difetto queste condizioni si rende necessaria una motivazione discorsiva dei punteggi numerici (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 29 ottobre 2020, n. 6618);

CONSIDERATO, in merito ai singoli rilievi formulati dall'istante, che:

- con riferimento alla presunta incompetenza dei direttori tecnici dei concorrenti giunti ai primi tre posti in graduatoria, occorre premettere che, come noto, l'attestazione SOA costituisce condizione necessaria e sufficiente ai fini della dimostrazione dei requisiti di partecipazione alle gare di lavori. In proposito, si evidenzia che l'attestato di qualificazione viene rilasciato dalle SOA all'esito di un procedimento che richiede la dimostrazione dei requisiti di idoneità tecnica, idoneità organizzativa e capacità economica e finanziaria, procedimento che esula dalla procedura di gara in senso stretto e quindi non può formare oggetto di un parere di precontenzioso. Nel caso di specie, gli operatori economici in possesso della qualificazione richiesta dal bando di gara (OS2-A) attestata dalla SOA nel rispetto della normativa di settore erano pertanto da ritenere in possesso del requisito di idoneità tecnica ai fini della partecipazione alla gara. Al fine poi di ottemperare alla prescrizione della Soprintendenza di "considerare" l'iscrizione nell'elenco integrato dei restauratori dei beni culturali, la S.A. riteneva di attribuire un punteggio (nei limiti di 10 punti sul totale) alla maggiore attinenza dell'esperienza professionale rispetto all'incarico da eseguire, verificata tramite l'esame dei *curricula*. Sul punto si osserva che la prescrizione normativa appare rispettata, dal momento che la

S.A. verificava, tramite i *curricula*, la pertinenza del settore, o dei settori, rispetto all'oggetto della gara (secondo il *modus operandi* suggerito dalla circolare MIBAC n. 10/2019). Sotto questo profilo non si rilevano, dagli atti, profili di incompetenza in capo ai concorrenti giunti ai primi tre posti in graduatoria, rispetto ai quali il concorrente istante si trova in una posizione deteriore. Infatti, premesso che non spetta all'Autorità identificare il settore di appartenenza dei manufatti oggetto dei lavori di restauro, si rileva che il Ministero competente dettava, con la richiamata circolare n. 10/2019, i criteri utilizzabili per l'identificazione della più idonea specializzazione, ritenendo possibile a tal fine adottare il criterio della "tipologia" del manufatto, e portando come esempio proprio le sculture policrome, che possono appartenere sia al settore 3 (Manufatti dipinti su supporto ligneo e tessile) sia al settore 4 (Manufatti scolpiti in legno, arredi e strutture lignee) (v. circolare citata). Dal momento che, nel caso di specie, la Soprintendenza identificava le opere d'arte oggetto dell'intervento di restauro come "tele, tavole, sculture lignee policrome e manufatti tessili", sembra quindi che sia il settore 3 sia il settore 4 possano essere ritenuti attinenti secondo il criterio enunciato nella circolare. Nel caso concreto si osserva che tutti i primi tre concorrenti risultano iscritti nel settore 3 e il primo classificato indicava nella proposta tecnica un soggetto coordinatore iscritto anche al settore 4. Alla luce di tali considerazioni, non risulta dimostrato che l'istante fosse l'unico in possesso di specifica competenza sull'oggetto dell'appalto, né che i concorrenti giunti ai primi tre posti in graduatoria avrebbero dovuto essere esclusi per carenza dei requisiti dei rispettivi direttori tecnici;

- Con riferimento alla parziale valutazione dell'offerta dell'istante, si osserva che il disciplinare era chiaro nel prevedere che la relazione dell'offerta tecnica non potesse oltrepassare le trenta cartelle, con l'espressa avvertenza che "le facciate eccedenti tale numero saranno barrate e non prese in considerazione ai fini della valutazione della commissione". Pertanto non può essere censurata la decisione del seggio di gara di limitare l'esame dell'offerta dell'istante alle prime trenta cartelle, in quanto perfettamente in linea con quanto disposto dalla *lex specialis* e noto a tutti i concorrenti;
- In relazione alla più generale contestazione riguardante la presunta carenza di criteri motivazionali, si osserva che il disciplinare di gara reca i criteri di attribuzione dei punteggi e i relativi sub-criteri, unitamente alla tabella dei coefficienti, di valore variabile fra 0 e 1, ai quali corrispondono singoli giudizi ("totalmente assente", "quasi assente", "negativo", "gravemente insufficiente", "insufficiente", "modesto", "sufficiente", "discreto", "buono", "ottimo", "eccellente"). I sub-criteri consistono in voci ben distinte, nelle quali sono chiaramente evincibili i punteggi (sub-pesi ponderali) attribuibili a ciascuna voce. Pertanto, alla luce dell'orientamento della giurisprudenza in materia, e sopra richiamato, non si ravvisa la carenza motivazionale invocata dal concorrente istante;
- Per quanto riguarda infine la presunta incompetenza della commissione di gara, si osserva che essa risulta costituita nel caso di specie da un architetto, da un ingegnere e da un geometra. L'orientamento consolidato della giurisprudenza è nel senso che «la competenza ed esperienza richiesta ai commissari deve essere riferita ad aree tematiche omogenee e non anche alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto» (T.A.R. Salerno n. 834/2023 cit; Cons. St., Sez. V, 18 luglio 2019, n. 5058; Sez. V, 1 ottobre 2018 n. 5603; Sez. V, 18 giugno 2018, n. 3721; Sez. V, 11 dicembre 2017, n. 5830), tenendo conto, peraltro, della «necessità di riferire l'attributo delle "specifiche competenze" non già a ciascun singolo componente, bensì alla commissione nel suo complesso» (T.A.R. Salerno n. 834/2023 cit.). Pertanto, considerata la presenza dell'architetto, certamente competente per le antichità e le belle arti, e considerato che la commissione si avvaleva della consulenza tecnica della progettista restauratrice, le affermazioni dell'istante non possono essere accolte;



RITENUTO pertanto che, per tutte le considerazioni sopra espresse, i rilievi mossi dall'istante nei confronti della procedura non siano accoglibili;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- L'operato della stazione appaltante è conforme alla normativa di settore in quanto essa verificava in capo ai concorrenti il possesso dell'attestazione SOA richiesta dal bando di gara ai fini della qualificazione. La denunciata incompetenza dei direttori tecnici dei concorrenti giunti ai primi tre posti in graduatoria non emerge dagli atti del procedimento, alla luce dei criteri dettati dalla circolare del Ministero competente, e non è pertanto dimostrato che l'istante avrebbe dovuto risultare aggiudicatario in quanto unico ad essere in possesso di idonea specializzazione. La valutazione parziale dell'offerta dell'istante deriva da una chiara previsione della *lex specialis* che non ammetteva la presentazione di un numero superiore a trenta cartelle;
- i criteri di valutazione inseriti nel disciplinare sono suddivisi in sub-criteri, che consistono in voci ben distinte e da cui risultano chiaramente evincibili i punteggi (sub-pesi ponderali) attribuibili a ciascuna. Pertanto non si ravvisa la carenza motivazionale invocata dal concorrente istante;
- la commissione di gara, considerata la presenza di un architetto e la consulenza di una restauratrice, era nel suo complesso competente a valutare l'affidamento;

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 31 ottobre 2023

Il Segretario Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente