



Presidente

Al Responsabile unico del procedimento

E p.c. al Direttore Generale

c/o Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili
– Direzione Generale per il Trasporto Pubblico Locale –
Gestione Governativa Ferrovia Circumetnea
direzione@pec.circumetnea.it

Fasc. Anac n. 4339/2022 (da citare nella corrispondenza)

Oggetto

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili – Ferrovia Circumetnea: Procedura aperta per l'affidamento del servizio di direzione Lavori, misurazione e contabilità, assistenza al collaudo, coordinamento in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera compresa l'assistenza tecnica, predisposizione atti ed espletamento delle procedure espropriative ai sensi del DPR 327/2001 e smi delle aree ed immobili" inerente gli interventi del prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania della Ferrovia Circumetnea nella tratta Nesima – Misterbianco Centro – lotto di completamento (CIG: 9339334639; importo a base d'asta: 2.537.550 euro.

Nota di definizione ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Con esposto acquisito al prot. Anac con il numero 76559 del 27.09.2022 l'OICE - Associazione delle organizzazioni di ingegneria, architettura e consulenza tecnico ed economica segnalava varie anomalie del bando di gara e segnatamente l'erroneità del calcolo del compenso posto a base di gara, "risultando nettamente inferiore (di circa il 50%) a quello risultante dall'applicazione del DM 17 giugno 2016, determinando una violazione dell'art. 19-quaterdecies, comma 3, del DL 148/2017, conv. dalla L. n. 172/2017, che ha sancito l'obbligo per la P.A. di garantire il principio dell'equo compenso per le prestazioni rese dai professionisti per incarichi affidati dopo la data di entrata in vigore della stessa, nonché delle linee guida ANAC 1/2016, secondo cui il compenso deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto"; la mancata allegazione del calcolo analitico dei compensi tra gli atti di gara, ed infine la previsione del pagamento del saldo in un momento successivo al collaudo tecnico amministrativo.

Da una ricerca effettuata sulla pagina web della stazione appaltante - sezione bandi di gara – non è stato rinvenuto pubblicato l'elaborato allegato riportante la determinazione analitica del corrispettivo posto a base di gara.

Pertanto l'ufficio, preso atto del contenuto dell'esposto ha inoltrato, con nota prot. n. 103500 del 09.12.2022, l'avvio del procedimento istruttorio contestando all'amministrazione la mancata



indicazione negli atti di gara del metodo di calcolo del compenso in violazione delle Linee Guida n. 1 e del Bando Tipo n. 3.

Con nota prot. n. 106420 del 19.12.2022 il Rup ha fornito il riscontro in riferimento al fascicolo 4339/2022 rappresentando parimenti che *"il compenso professionale spettante (onorario + contributo integrativo cassa previdenziale) è risultato essere pari ad € 2.537.555,03. (...) il predetto corrispettivo -ai sensi del d.lgs. 50/2016 art. 24 co.8 secondo periodo- è stato utilizzato da questa Stazione Appaltante quale base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara; in considerazione delle limitate "Somme a disposizione dell'Amministrazione" nel Quadro economico dell'intervento CUP C81E15000710006 e in considerazione del valore del ribasso medio consolidato nelle aggiudicazioni rispetto alle tariffe dei Bandi di gara italiani per i servizi di ingegneria -dati ricavati dalla pubblicazione dell'osservatorio DICE UFFICIO GARE (Ali. 7) e dal Comunicato Stampa CNI del 25/02/2022 (All. 8)-, questa Stazione Appaltante per fissare l'importo da porre a base di gara, nel rispetto dell'economicità dell'esecuzione dei contratti pubblici, ha ritenuto applicare una riduzione non superiore del 10 % (ben inferiore al valore dei ribassi registrati negli ultimi anni secondo i dati delle pubblicazioni sopra citate pari a -41,7% registrato da DICE per l'anno 2020 e pari a -29,2% registrato da CNI per l'anno 2021) al corrispettivo calcolato come indicato dal DM 17/06/2016".*

A fronte delle perplessità ancora sussistenti al riguardo, con ulteriore nota prot. n. 5035 del 20.01.2023 l'Ufficio ha chiesto di chiarire l'effettiva pubblicazione degli elaborati riportanti la determinazione analitica dei corrispettivi posto a base di gara, in quanto non rinvenibili sulla pagina web, nonché di fornire i chiarimenti ai quesiti posti dagli operatori economici (quesiti 1, 2 e 5) accessibili solo sulla piattaforma, cui la stazione appaltante ha fornito il riscontro con nota prot. n. 8153 del 30.01.2023, a firma del Rup, rappresentando che *"l'elaborato di calcolo riportante il compenso professionale determinato utilizzando il metodo proposto dal DM 17/06/2016 non è stato pubblicato sulla pagina web di questa Gestione pur avendone comunicato le risultanze a tutti gli operatori economici che ne hanno fatto richiesta" (cfr. risposta al quesito n. 1)."*

Al riguardo preme evidenziare che ai sensi dell'articolo 24 comma 8 D.lgs. 50/2016 le stazioni appaltanti devono utilizzare quale criterio o base di riferimento per l'individuazione dell'importo da porre a base di gara i corrispettivi previsti dal decreto del Ministero della Giustizia del 17 giugno 2016, al fine di evitare una determinazione in via forfettaria, non conforme al principio dell'equo compenso.

Secondo le più recenti interpretazioni la norma non sancisce un obbligo inderogabile per le stazioni appaltanti di trasporre negli atti di gara i corrispettivi indicati nelle tabelle ministeriali, essendo consentito un ragionevole margine di discrezionalità, purché puntualmente motivato, nello stabilire il corrispettivo a base di gara, che pertanto, potrà anche risultare inferiore ai minimi tabellari previsti in via legislativa.

Parimenti il Presidente dell'Autorità nel Comunicato del 3 febbraio 2021 "Corrispettivi a base di gara per le procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", ha chiarito ulteriormente che le stazioni appaltanti possano derogare all'obbligo di determinazione del corrispettivo a base di gara mediante applicazione delle tabelle di cui al decreto del Ministro della giustizia del 17 giugno 2016, purché *"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"*.

Pertanto, deve essere riportato nell'elaborato allegato agli atti di gara il procedimento attraverso il quale si è giunti alla definizione dei compensi da porre a base di gara, dal quale risulti altresì che le tabelle ministeriali siano state assunte a parametro di riferimento per il calcolo degli stessi.



In tal senso si esprimono anche le Linee guida n. 1 recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria secondo cui "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. Ciò permette non solo ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato e l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo, ma è anche propedeutico alla determinazione della procedura di gara".

L'articolo 24, comma 8, costituisce, quindi, un diretto corollario del principio di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa, oltre che del principio dell'equo compenso, per cui le modalità di calcolo dei corrispettivi per i servizi di architettura e ingegneria, devono sempre essere riportate nella documentazione di gara.

Per tale motivo non può ritenersi rispettoso dei principi di trasparenza e pubblicità l'operato della stazione appaltante che, in luogo della pubblicazione degli elaborati riportanti il metodo di calcolo del compenso, ha provveduto all'invio degli stessi ai soli operatori economici facenti richiesta, in spregio alla par condicio. La pubblicazione tra gli atti di gara avrebbe, infatti, consentito a tutti gli operatori interessati di verificare la congruità dell'importo fissato e di valutare la convenienza alla partecipazione alla stessa, nonché l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo.

Sotto altro profilo la mancata pubblicazione del procedimento adottato per il calcolo del compenso posto a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi, risulta essere stata segnalata da un operatore nel chiarimento n. 1 pubblicato sulla piattaforma telematica www.circumetnea.acquistitelematici.it in cui si è svolta la procedura di gara, cui la stazione appaltante ha fornito risposta rappresentando in maniera apodittica che "Con riferimento a quanto richiesto si precisa che i corrispettivi sono stati calcolati secondo le previsioni di cui all'art. 24 c. 8 del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i.", senza fornire alcun ulteriore dettaglio né allegando il suddetto allegato.

Ulteriore criticità emersa attiene alla scelta dell'amministrazione appaltante di ribassare l'importo a base di gara del 10% che non risulterebbe adeguatamente motivata.

Come chiarito dal Rup nella prima nota di riscontro, infatti, il ribasso della base d'asta sarebbe stato dettato unicamente da considerazioni di risparmio economico, sebbene tenendo in considerazione il valore del ribasso medio consolidato nelle aggiudicazioni rispetto alle tariffe dei Bandi di gara italiani per i servizi di ingegneria.

L'Autorità al riguardo ha affermato 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" con la conseguenza che "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 impongono nel merito di valutazioni per loro natura opinabili"* (Delibera n. 267 del 7 giugno 2022).

Discrezionalità che, purtuttavia, non può sfociare nell'arbitrio, e pertanto l'amministrazione ha l'obbligo di chiarire le ragioni sottese allo scostamento della base d'asta attraverso una chiara motivazione negli atti di gara.

Come già sopra chiarito, infatti, l'articolo 24 comma 8 del Codice non dispone l'obbligo inderogabile per le stazioni appaltanti di trasporre negli atti di gara i corrispettivi indicati nelle tabelle ministeriali, lasciando un ragionevole margine di discrezionalità nello stabilire il corrispettivo a base di gara, purché puntualmente motivato.



Orbene nel caso di specie la stazione appaltante non ha indicato le ragioni della riduzione percentuale, in quanto nel disciplinare di gara non si fa alcun riferimento all'importo originario di 2.683.952,44 euro da cui è stato decurtato il 10% da porre a base di gara.

Entrando nel merito si può rilevare come tale riduzione non attenga alla natura delle prestazioni oggetto di affidamento, ma a valutazioni aprioristiche sull'eccessivo valore dell'affidamento, portando a comparazione, peraltro, dati non aggiornati (i ribassi medi consolidati nelle aggiudicazioni rispetto alle tariffe dei Bandi di gara italiani per i servizi di ingegneria 2016-2020) e parziali, ed in ogni caso non paragonabili a quello della procedura in oggetto a fronte della rilevante diversità degli importi.

L'Autorità anche recentemente ha censurato la prassi delle stazioni appaltanti di giustificare i ribassi d'asta sulla base dei notevoli ribassi registrati in precedenti gare, la cui motivazione non può ritenersi sufficiente, in quanto trattasi di una "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" (Delibera n. 128 del 23 marzo 2023; in tal senso anche Delibera n. 566 del 1 luglio 2020).

Pertanto l'operato della stazione appaltante non risulta conforme ai principi di trasparenza e pubblicità a fronte della mancata motivazione della riduzione dell'importo a base di gara.

In base a quanto sopra esposto ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 27 giugno 2023, atteso il configurarsi della violazione di cui all'articolo 24 comma 8 D.lgs. 50/2016, si comunica la definizione del presente procedimento, ai sensi dell'art. 21 del vigente regolamento di vigilanza in materia di contratti pubblici, con invito a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa.

Conclusivamente si evidenzia che il presente intervento dell'Autorità è finalizzato a prevenire, per il prosieguo dell'appalto, l'insorgenza di possibili profili problematici ostativi al regolare avanzamento dei lavori, affinché non si abbiano contenziosi, sospensioni dei lavori o rischi di perdita di finanziamenti europei.

Il Presidente

*Avv. Giuseppe
Busia*

Atto firmato digitalmente