

Parere n. 211 del 18 dicembre 2013

PREC 154/13/S

Oggetto: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del D.Lgs. n. 163/2006 presentata dalla società Eredi Giuseppe Mercuri s.p.a. - " *Realizzazione del nuovo apparato ACEI I019 e del Sistema CMT del nuovo impianto di Livorno Darsena telecomandato punto - punto dalla stazione di Livorno Calambrone, delle modifiche all'attuale apparato di sicurezza e segnalamento di Livorno Calambrone per l'implementazione del nuovo punto di linea verso l'impianto di Livorno Darsena, del telecomando punto - punto della stazione di Livorno Darsena, del nuovo impianto STSI di Livorno Darsena, dell'adeguamento del STSI di Livorno Calambrone, degli impianti LFM, meccanici e speciali a servizio del nuovo locale tecnologico di Livorno Darsena* " - importo a base di gara euro 1.707.361,23 - S.A.: Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

Sistema speciale di qualificazione RFI - certificati di esecuzione lavori - corrispondenza tra la tipologia delle lavorazioni e la categoria prevalente richiesta dal bando - artt. 60-ss. del D.P.R. n. 207 del 2010.

Il Consiglio

Vista la relazione dell'Ufficio del Precontenzioso

Considerato in fatto

In data 10 giugno 2013 è pervenuta l'istanza della società Eredi Giuseppe Mercuri S.p.A., relativa alla procedura negoziata indetta da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per l'affidamento dei lavori descritti in epigrafe, di importo complessivo a base di gara pari ad euro 1.707.361,23 da aggiudicarsi al massimo ribasso.

Per quanto qui interessa, la lettera d'invito del 13 dicembre 2012 richiede, ai fini dell'ammissione, la qualificazione nella categoria di specializzazione LIS-001 per " *Progettazione e realizzazione di: • ACEI del tipo: a) con segnalamento di manovra; e/o b) su linee con BACC; e/o c) modulari; • e/o di PI su linee con BACC* " (per la classifica corrispondente all'importo di euro 1.139.849,32), ai sensi dell'art. 8 del vigente sistema R.F.I. di qualificazione delle imprese per la realizzazione degli impianti di segnalamento ferroviario, aggiornato all'avviso pubblicato in G.U.U.E. del 25 ottobre 2012.

La società istante, che non ha presentato offerta e che afferma di essere qualificata nella categoria LIS-001 per una classifica inferiore a quella prescritta per l'ammissione, contesta la legittimità della *lex specialis* di gara anche alla luce di quanto affermato dalla stazione appaltante nella nota di chiarimento del 18 febbraio 2013, con particolare riguardo all'individuazione della categoria prevalente LIS-001, che sarebbe erronea ed incongrua per l'oggetto specifico dell'appalto, riconducibile alle diverse categorie LIS-002 (quanto ai lavori di realizzazione dell'apparato ACEI I019 e del telecomando dell'impianto di Livorno Darsena) e LIS-005 (quanto ai lavori di modifica dell'apparato esistente di Livorno Calambrone).

Le contestazioni si rivolgono altresì nei confronti del chiarimento formulato da altro ufficio di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., direttamente interpellato dalla stessa società, secondo il quale " *... qualora al completamento dei lavori gli stessi dovessero essere presentati per la dimostrazione del possesso dei requisiti prescritti per la qualificazione, come da procedure vigenti, codesta società dovrà indicare nel questionario gli importi risultanti dai C.E.L. (certificati di esecuzione dei lavori) ripartendoli per ciascuna specifica categoria sulla base delle attività effettivamente svolte; il Gruppo di esperti tecnici incaricati delle verifiche provvederà, come previsto, ad accertare la corretta attribuzione degli importi nelle diverse categorie, basandosi sulla documentazione tecnico-contabile presentata a corredo della domanda* ", così lasciando intendere che l'individuazione della categoria prevalente effettuata nel bando di gara o nella lettera d'invito non sarebbe vincolante, ai fini del rilascio del certificato di esecuzione dei lavori e del conseguente riconoscimento dell'incremento di classifica nell'ambito del sistema speciale di qualificazione.

In riscontro all'istruttoria procedimentale, formalmente avviata in data 1 luglio 2013, la stazione appaltante ha trasmesso all'Autorità documenti e controdeduzioni scritte.

Ritenuto in diritto

Il quesito all'esame dell'Autorità riguarda la procedura negoziata indetta da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per l'appalto dei lavori di adeguamento degli impianti di segnalamento presso le stazioni di Livorno Calambrone e Livorno Darsena.

La società Eredi Giuseppe Mercuri S.p.A., che è stata invitata e non ha presentato offerta, lamenta che nella *lex specialis* di gara sarebbe stata erroneamente individuata la categoria prevalente di qualificazione (LIS-001, anziché LIS-002 e LIS-005) e che la stazione appaltante avrebbe altresì espresso un chiarimento erroneo, in merito al rilascio del certificato di esecuzione dei lavori per l'incremento di classifica nel sistema speciale di qualificazione.

Entrambi i rilievi sono infondati.

Analogamente al sistema di qualificazione SOA, articolato in categorie generali e speciali e classifiche, anche il sistema speciale creato da R.F.I. per il settore dei trasporti ferroviari deve intendersi come inderogabile da parte delle stazioni appaltanti, che non possono liberamente prescrivere nel bando di gara il possesso di categorie o classifiche differenti rispetto a quelle fissate dalla legge e dal regolamento (cfr. A.V.C.P., parere 10 settembre 2009 n. 86; Id., parere 17 dicembre

2008 n. 264). Secondo il consolidato orientamento dell'Autorità e della giurisprudenza amministrativa, l'errata individuazione della categoria prevalente non comporta soltanto il rischio che venga selezionato un appaltatore non adeguatamente qualificato per l'esecuzione delle specifiche lavorazioni, ma costituisce altresì un *vulnus* al principio di concorrenza e di libero accesso al mercato, in quanto preclude la partecipazione alla gara alle imprese in possesso della qualificazione tecnico-economica necessaria alla realizzazione dell'appalto (cfr. A.V.C.P., parere 16 dicembre 2010 n. 217).

Pertanto, l'individuazione della categoria prevalente e della classifica alla quale appartengono le opere da appaltare non è rimessa alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, ma deve essere effettuata dai progettisti sulla base delle vincolanti indicazioni contenute, per i settori ordinari, negli artt. 60-ss. del D.P.R. n. 207 del 2010 e, per il settore dei trasporti ferroviari, nel regolamento R.F.I. aggiornato all'avviso pubblicato in G.U.U.E. del 25 ottobre 2012.

Il responsabile del procedimento ha giustificato in modo convincente, nelle controdeduzioni trasmesse all'Autorità, la scelta della categoria prevalente LIS-001.

In sintesi:

- l'intervento tecnicamente più complesso è rappresentato dalla riconfigurazione degli apparati di sicurezza e segnalamento della stazione di Livorno Calambrone, mediante la trasformazione del piazzale ferroviario, l'inserimento di nuovi segnali luminosi e di nuovi deviatori sui binari di corsa, l'esecuzione di lavori nella cabina apparecchiature;
- la stazione di Livorno Calambrone è inserita su linee attrezzate con un sistema di sicurezza evoluto per il distanziamento automatico dei convogli (denominato con l'acronimo BACC - "blocco automatico a correnti codificate") ed è, al contempo, attrezzata con un apparato di segnalamento aggiuntivo e specifico per i convogli merci (denominato "segnalamento di manovra");
- ai sensi dell'art. 8 del vigente sistema R.F.I. di qualificazione per la realizzazione degli impianti di segnalamento ferroviario, la descritta complessità dell'impianto esistente e degli interventi da appaltare giustifica l'inquadramento nella categoria LIS-001, relativa alla *"Progettazione e realizzazione di: • ACEI del tipo: a) con segnalamento di manovra; e/o b) su linee con BACC; e/o c) modulari; • e/o di PI su linee con BACC"*, in luogo della categoria LIS-005, relativa a *"Interventi limitati per la modifica e la costruzione di impianti di segnalamento ferroviario"*.

Nella fattispecie, pertanto, deve giudicarsi legittima l'individuazione della categoria di qualificazione LIS-001 per l'ammissione alla gara in epigrafe.

La seconda questione dedotta dalla Eredi Mercuri S.p.A., originata dalla nota di risposta della stazione appaltante non priva di ambiguità, trova invero soluzione nella normativa vigente in materia di qualificazione.

Per i settori ordinari gli artt. 79, comma 5, e 86, comma 1, del D.P.R. n. 207 del 2010 stabiliscono con sufficiente chiarezza che, ai fini del rilascio dell'attestazione SOA, l'idoneità tecnica dell'impresa è dimostrata dall'esecuzione di lavori singoli e cumulati *"in ciascuna delle categorie oggetto della richiesta"*, da documentarsi mediante i certificati di esecuzione dei lavori indicati dall'impresa ed acquisiti dalla SOA, con la specificazione che *"L'attribuzione, nel certificato lavori ... delle categorie di qualificazione, individuate dalla tabella di cui all'allegato A, relative ai lavori eseguiti, viene effettuata con riferimento alle categorie richieste nel bando di gara o nell'avviso o nella lettera di invito, nonché con riferimento alle categorie delle lavorazioni affidate in subappalto, risultanti dal certificato di esecuzione dei lavori redatto secondo l'allegato B"*, e finanche con la previsione di una sanzione pecuniaria a carico del committente che *"riporti nel certificato di esecuzione dei lavori categorie di qualificazione diverse da quelle previste nel bando di gara o nell'avviso o nella lettera di invito"*.

Il principio della stretta ed inderogabile corrispondenza tra la categoria di qualificazione indicata nel bando di gara o nella lettera d'invito e la categoria per la quale l'amministrazione committente è tenuta a rilasciare il certificato di esecuzione dei lavori, ai fini dell'incremento della qualificazione posseduta dall'impresa appaltatrice, non può che valere anche nell'ambito dei sistemi speciali di qualificazione istituiti ai sensi dell'art. 232, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, secondo cui *"Gli enti aggiudicatori possono istituire e gestire un proprio sistema di qualificazione degli imprenditori, fornitori o prestatori di servizi; se finalizzato all'aggiudicazione dei lavori, tale sistema deve conformarsi ai criteri di qualificazione fissati dal regolamento di cui all'articolo 5"*.

Tutti i sistemi di qualificazione istituiti nei settori speciali devono cioè conformarsi ai principi dettati dagli artt. 60-ss. del D.P.R. n. 207 del 2010 (in giurisprudenza, per l'applicazione estensiva dei principi invalsi in materia di qualificazione SOA al sistema speciale di qualificazione R.F.I., cfr. TAR Puglia, Bari, sez. I, 14 aprile 2010 n. 1334).

La positiva conferma della diretta applicabilità ai sistemi di qualificazione nei settori speciali degli artt. 79, comma 5, e 86, comma 1, del D.P.R. n. 207 del 2010, nella parte in cui stabiliscono che il certificato di esecuzione dei lavori deve fare esclusivo riferimento alle categorie di qualificazione richieste nel bando di gara o nella lettera di invito, discende altresì dal rinvio operato dall'art. 339, comma 1 - lett. l), dello stesso Regolamento, che ha ad oggetto l'intera disciplina dei *"requisiti per la qualificazione"* per i settori ordinari della parte II, titolo III, capo III, ivi compresi i menzionati artt. 79 e 86.

Per quanto detto, non può esser dubbio che gli artt. 6, comma 13, e 10, comma 3, del sistema R.F.I. di qualificazione delle imprese per la realizzazione degli impianti di segnalamento ferroviario, nella parte in cui dispongono che i requisiti relativi alla capacità tecnica sono comprovati dall'impresa richiedente mediante *"copia conforme dei certificati, rilasciati secondo le disposizioni vigenti dall'autorità competente (nel caso di interventi eseguiti nell'ambito di appalti pubblici), attestanti la"*

regolare esecuzione di lavori rientranti nelle categorie di specializzazione oggetto della qualificazione ed eseguiti nei 60 mesi antecedenti la data di presentazione della domanda computati a decorrere da questa stessa data ” e che, a tal fine, viene verificato che l’impresa “ abbia eseguito, nei sessanta mesi precedenti la data di presentazione della domanda, contratti di interventi rientranti in ciascuna delle categorie di specializzazione per le quali ... ha richiesto la qualificazione per un importo complessivo non inferiore al 100% del valore della classe richiesta ”, vanno interpretati nel senso che i certificati rilasciati dall’ente committente devono riferirsi alle sole categorie di qualificazione indicate dal bando di gara o dalla lettera di invito per l’affidamento dell’appalto che è stato regolarmente eseguito.

In base a tutto quanto sopra considerato, pertanto,

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione:

- che Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ha legittimamente individuato come prevalente la categoria LIS-001, per l’appalto dei lavori di adeguamento degli impianti di segnalamento nelle stazioni di Livorno Calambrone e Livorno Darsena;
- che i certificati di esecuzione dei lavori, rilasciati ai fini dell’incremento della qualificazione nel sistema speciale istituito da R.F.I., devono fare riferimento alle categorie di lavori indicate dal bando di gara o dalla lettera di invito per l’affidamento dell’appalto regolarmente eseguito.

I Consiglieri Relatori: Giuseppe Borgia, Sergio Gallo

Il Presidente : Sergio Santoro

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 16 gennaio 2014

Il Segretario Maria Esposito