



DELIBERA N. 13

10 gennaio 2024

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 presentata da Allodi S.r.l. – Procedura aperta ex art. 60 del D.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento dei lavori di realizzazione della nuova Scuola secondaria nel quartiere Lubiana-Cittadella, C.D. Scuola nel Parco del Comune di Parma - Importo a base di gara: Euro 9.073.490,00 - S.A.: Comune di Parma.

UPREC - PREC 738/2023/S

Riferimenti normativi

Artt. 87 e 95 del D.lgs. n. 50/2016.

Parole chiave

Offerta tecnica, valutazione, certificato SA 8000:2014.

Massima

Appalto pubblico – Lavori - Scelta del contraente – Criteri – Offerta economicamente più vantaggiosa – Valutazione – Offerte tecniche – Discrezionalità – Sindacato – Limiti.

Appalto pubblico – Lavori - Scelta del contraente – Criteri – Offerta economicamente più vantaggiosa – Valutazione – Certificazioni di qualità - Certificato SA 8000:2014 – Idoneità – Contestazione – Rispetto dello standard di qualità – Onere della prova – Sussiste.

La valutazione delle offerte tecniche da parte della Stazione appaltante è espressione di discrezionalità tecnica e la stessa può essere oggetto di sindacato da parte del Giudice amministrativo o dell'Autorità solo laddove sia manifestamente illogica e irragionevole.

Ai fini della cassazione del punteggio aggiuntivo in caso di possesso della certificazione SA 8000:2014, è necessario contestare il concreto rispetto dello standard di qualità etica da parte di un operatore e non solo l'idoneità della certificazione rilasciata da un ente.



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 10 gennaio 2024

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 78724 del 21 settembre 2023, con la quale la Società Allodi S.r.l. (in qualità di capogruppo del RTI con AR.CO. Lavori Soc. Coop. Cons.) ha contestato l'aggiudicazione della gara in favore del Consorzio stabile Coimpa, ritenendo erronea l'attribuzione del punteggio tecnico, con riferimento a cinque sub-criteri di valutazione;

RILEVATO che l'istante (posizionatosi al secondo posto della graduatoria, con una differenza di appena 0,30 punti rispetto all'aggiudicatario) ha contestato l'erronea attribuzione del punteggio relativa ai seguenti sub-criteri:

- Sub-criterio 1.4 (*"Possesso della Certificazione SA 8000:2014"*): secondo l'istante, l'aggiudicatario avrebbe dovuto ottenere 0, in quanto, pur avendo dichiarato il possesso della certificazione, non ne ha prodotto copia scansionata; inoltre l'Ente certificatore non risulterebbe abilitato al rilascio di tale certificazione. Sotto altro profilo, sarebbe erronea l'attribuzione al RTI istante di 0,42 e non del punteggio massimo corrispondente a 2, pur avendo documentato il possesso della certificazione;
- Sub-criterio 3.3 (*"Miglioramento della pavimentazione esterna"*): l'aggiudicatario non avrebbe dovuto ricevere nessun punto, in quanto si sarebbe limitato a descrivere la miglioria offerta, senza produrre adeguata documentazione tecnica a sostegno;
- Sub-criterio 3.4 (*"Miglioramento della tipologia di recinzione esterna"*): l'aggiudicatario non avrebbe dovuto ottenere 4,46 punti, in quanto non avrebbe proposto una miglioria "concreta", ma si sarebbe limitato ad un generico miglioramento della recinzione, senza documentarne la concreta fattibilità;
- Sub-criterio 5.1 (*"Adozione di strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovativi di organizzazione del lavoro"*): non sarebbe giustificato il punteggio maggiore attribuito all'aggiudicatario, in quanto, mentre il RTI Allodi ha dichiarato di offrire ai propri dipendenti tutti gli strumenti di conciliazione vita-lavoro previsti nel Disciplinare, l'aggiudicatario ha espressamente dichiarato di non offrire benefit di cura;
- Sub-criterio 5.2 (*"Adozione di un welfare aziendale nell'ultimo triennio antecedente la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte orientato a fornire sostegno ai giovani dipendenti (età inferiore a 36 anni)"*): anche in questo caso non sarebbe giustificato il punteggio maggiore attribuito all'aggiudicatario, in quanto (a differenza dell'istante) ha dichiarato di non avere attivato corsi per promuovere la cybersecurity;

VISTE le note di richiesta di integrazione del contraddittorio del 3 novembre 2023, prot. n. 98222, e di avvio del procedimento del 13 novembre 2023, prot. n. 100939;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalla SA (acquisita al prot. n. 102856 del 17 novembre 2023) e dal RTI istante (acquisita al prot. n. 103046 del 20 novembre 2023);

PREMESSO che è orientamento consolidato, sia della giurisprudenza che dell'Autorità, che la valutazione delle offerte tecniche da parte della stazione appaltante è espressione di discrezionalità tecnica e che la stessa possa essere oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo (e dell'Autorità) solo



laddove sia manifestamente illogica e irragionevole (cfr. *ex multis* Delibere ANAC n. 1079 del 10 dicembre 2020, n. 660 del 29 settembre 2021, n. 614 dell'8 settembre 2021, n. 424 del 26 maggio 2021);

CONSIDERATO che i principi affermati dalla giurisprudenza possono così riassumersi: a) il sindacato del sull'esercizio dell'attività valutativa da parte della Commissione giudicatrice di gara non può sostituirsi a quello della SA, in quanto la valutazione delle offerte rientra nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta alla Commissione (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, III, 2 settembre 2019, n. 6058); b) le censure che attingono il merito di tale valutazione (opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo (e l'Autorità) ad esercitare un sindacato sostitutivo, fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica (cfr. Cons. Stato, V, 8 gennaio 2019, n. 173; III, 21 novembre 2018, n. 6572); c) per sconfessare il giudizio della Commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto (Cons. Stato, III, 9 giugno 2020, n. 3694; Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2022, n. 1797; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 7 settembre 2023, n. 5001). Dunque, nel caso in esame, in cui oggetto di contestazione è l'attribuzione dei punteggi tecnici da parte della Commissione, il sindacato dell'Autorità è esercitabile entro i suddetti limiti;

RILEVATO che, per quanto concerne il sub-criterio 1.4, l'art. 17.1 del Disciplinare di gara (pag. 42) prevede l'attribuzione di max 2 punti in caso di possesso della certificazione SA 8000:2014, stabilendo che *"In caso di possesso della certificazione verrà attribuito coefficiente 1. Coefficiente 0 verrà attribuito al concorrente privo di certificazione. Nel caso di partecipazione di RTI o Consorzi ordinari verrà attribuito il coefficiente in proporzione alla quota di esecuzione lavori di ciascuna impresa del RTI. (...) La comprova del requisito è fornita mediante produzione di copia scansionata del certificato"*;

CONSIDERATO che dalla documentazione prodotta dalla SA (in allegato alla memoria, all. 2) risulta che il Consorzio stabile COIMPA ha presentato il Certificato n. 492 (da cui risulta che la consorziata esecutrice Grenti S.p.A. possiede un sistema di gestione della responsabilità sociale conforme alla normativa SA 8000:2014, rilasciato da Q.A. International SA. Non si tratta (come riportato nell'istanza di precontenzioso) di una *"mera dichiarazione rilasciata da una società di formazione"*, ma della copia scansionata del certificato, come richiesto dal Disciplinare;

CONSIDERATO che non appare meritevole di accoglimento neppure la doglianza con la quale si contesta l'idoneità di tale certificazione ai fini della comprova del requisito in esame. Sotto tale profilo l'Autorità, conformandosi all'orientamento giurisprudenziale formatosi sul punto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 novembre 2013, n. 5375; Cons. Stato, sez. V, 17 maggio 2020, n. 2455), ha già avuto modo di pronunciarsi, da un lato, in merito alla legittima richiesta delle SA agli operatori economici di dimostrare con ogni mezzo il possesso dei requisiti di qualità aziendale ed il rispetto delle norme sulla responsabilità sociale delle imprese e, dall'altro, ha altresì riconosciuto agli operatori economici la più ampia possibilità di scelta quanto al soggetto certificatore cui rivolgersi, senza dover essere vincolati all'accreditamento attribuito dall'organismo privato SAAS (*Social Accountability Accreditation Service*, divisione di SAI dedicata all'accreditamento), a cui l'istante fa riferimento nelle proprie memorie;

CONSIDERATO che l'Autorità, nella Delibera n. 754 del 17 novembre 2021, ha precisato che: *"il sistema di certificazione SA8000, a differenza delle certificazioni tecniche quali ad esempio ISO 9000/ ISO 14000, è stato elaborato dal CEPAA (Council of Economical Priorities Accreditation Agency che oggi prende appunto il nome di SAI- Social Accountability International), emanazione del CEP (Council of Economic priorities), istituto statunitense fondato nel 1969 per fornire agli investitori ed ai consumatori, strumenti informativi per analizzare le performance sociali delle aziende. Lo scopo della SA8000 è fornire uno*



standard basato sulle norme internazionali sui diritti umani e sulle leggi nazionali sul lavoro, che protegga e contribuisca al rafforzamento di tutto il personale che concorre a realizzare l'attività di un'azienda, chi produce prodotti o fornisce servizi per quell'azienda, incluso il personale impiegato dall'azienda stessa, così come quello impiegato dai propri fornitori/subcontrattisti, sub-fornitori e lavoratori a domicilio. La disciplina della certificazione SA 8000 è basata sulle convenzioni dell'ILO (International Labour Organization), sulla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Bambino". Pronunciandosi su una questione analoga a quella in esame, in cui veniva contestata l'idoneità della certificazione rilasciata da un ente non accreditato da Accredia e non accreditato SASS (ritenuto non autorizzato a rilasciare certificati SA 8000 validi e riconosciuti), l'Autorità ha chiarito che l'elemento decisivo è rappresentato dall'effettivo possesso di una organizzazione di impresa rispettosa dello standard SA 8000 (cfr. Cons. Stato, n. 2455/2020 cit.), sottolineando che "l'operatore istante per ottenere la cassazione dei due punti aggiuntivi in favore della concorrente risultata aggiudicataria, avrebbe dovuto contestare il rispetto dello standard SA8000 da parte di quest'ultima. Non rilevando il possesso della certificazione, ma il concreto rispetto dello standard SA 8000 nell'organizzazione dell'impresa";

CONSIDERATO che i suddetti principi (già affermati dal Consiglio di Stato nelle sentenze sopra citate) sono stati recentemente ribaditi dal TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, nella sentenza del 4 agosto 2023, n. 13100: "Appare chiaro che la *lex specialis* non prevede che la certificazione in parola per poter dare diritto al punteggio debba necessariamente risultare rilasciata da ente accreditato da SAAS, essendo quest'ultimo un mero organismo di diritto privato statunitense non riconosciuto nel sistema degli appalti pubblici. Come rilevato dai Giudici di Palazzo Spada, "Quel che conta per l'amministrazione aggiudicatrice è l'effettivo possesso dei requisiti di qualità aziendale ovvero, in relazione alla certificazione SA 8000, il rispetto delle norme sulla responsabilità sociale delle imprese" (Cons. St., Sez. V, n. 2455/2020, riferita proprio all'ipotesi qui ricorrente "in cui le certificazioni siano richieste dalla stazione appaltante per l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo";

RITENUTO, sotto tale profilo, che appare esente da censure la valutazione della Commissione giudicatrice della certificazione prodotta dal Consorzio COIMPRA, non potendo essere attribuito valore dirimente – ai fini della cassazione del punteggio attribuito – alla sola circostanza che l'ente Q.A. International SA non risulti accreditato da SAAS;

RITENUTO, sempre con riferimento al sub-criterio 1.4, che il punteggio di 0,42 attribuito al RTI istante (come sottolineato nella memoria della SA) trova giustificazione nella previsione del Disciplinare per la quale, in caso di partecipazione di RTI, il punteggio sarebbe stato assegnato "in proporzione alla quota di esecuzione lavori di ciascuna impresa del RTI". Nel caso del RTI Allodi-AR.CO., la certificazione di qualità etica SA 8000:2014 è posseduta solo dalla Società mandante AR.CO., che in sede di domanda di partecipazione alla gara ha dichiarato di eseguire il 21,40% dei lavori. Di conseguenza, la Commissione ha riconosciuto il possesso della certificazione solo per la quota dei lavori che attribuiti a tale Società, assegnando il punteggio di 0,42 in base al sistema di riparametrazione del punteggio massimo. Per tale ragione, il RTI istante non avrebbe potuto ottenere il punteggio finale pieno corrispondente a 2;

RILEVATO che, per quanto concerne il sub-criterio 3.3, l'istante sostiene che il consorzio aggiudicatario non avrebbe dovuto conseguire alcun punteggio, in quanto "la mancata produzione di adeguata documentazione tecnica necessaria a dimostrare il miglioramento tecnico richiesto consente di affermare che, in realtà, la migliororia non sia nemmeno stata proposta dall'aggiudicatario";



RITENUTO che la doglianza, da un lato, sia generica, in quanto non è stata contestata la relazione tecnica del consorzio aggiudicatario nei suoi contenuti, dall'altro lato, sia infondata, in quanto il Disciplinare non richiedeva l'allegazione di schede tecniche ai fini dell'attribuzione del punteggio. Il Disciplinare enunciava il sub-criterio 3.3 nei seguenti termini: *"Miglioramento della pavimentazione esterna. Si valuta una miglioria sulla pavimentazione esterna (T3.m) che prevede di rendere carrabile la totalità della pavimentazione esterna garantendo la raccolta delle acque oltre che uniformare l'impiego di masselli cementizi autobloccanti al formato impiegato nell'area adiacente si via Gronchi. Si richiede di presentare adeguata documentazione tecnica necessaria a dimostrare il miglioramento proposto e relative modalità di posa"*. Non era, dunque, richiesta la produzione di schede tecniche, ma che il contenuto e le caratteristiche della miglioria proposta fossero adeguatamente illustrate all'interno della relazione tecnica, e, solo se l'offerente, lo avesse ritenuto necessario, avrebbe potuto allegare alla relazione ulteriori elaborati o schede tecniche con finalità illustrativa. Dunque, l'istante, per ottenere la decurtazione del punteggio corrispondente a tale sub-criterio, avrebbe dovuto contestare nella sostanza la miglioria offerta dall'aggiudicatario e la valutazione tecnica della Commissione, ma non la sola (e non richiesta) produzione di schede tecniche;

RITENUTO che analoga considerazione è valida con riferimento al sub-criterio 3.4. Anche in questo caso il Disciplinare non richiedeva la presentazione di schede tecniche, ma di *"presentare la documentazione tecnica necessaria a dimostrare il miglioramento proposto e relative modalità di posa"*. Nella relazione tecnica, il Consorzio aggiudicatario ha descritto la miglioria offerta, indicando materiale e dimensioni della recinzione, per la quale peraltro ha ottenuto un punteggio inferiore rispetto al RTI Allodi. Nei limiti del sindacato che compete all'Autorità, non si evincono elementi per affermare che tale opera non sia "concreta", come *ex adverso* sostenuto;

CONSIDERATO che, con riferimento al sub-criterio 5.1., il Disciplinare premiava, con l'attribuzione di 2 punti max, l'*"Adozione di strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione dei lavori che prevedano: a) misure di flessibilità oraria in entrata, uscita, roll up; b) telavoro o smart working; c) part time, aspettativa per motivi personali; d) benefit di cura per infanzia e anziani/disabili non autosufficienti e loro famigliari. Sarà valutata una relazione in cui l'offerente dimostri come nell'ultimo triennio antecedente la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte abbia adottato gli strumenti di lavoro delle esigenze di cura, vita e lavori per i propri dipendenti sopraelencati"*. Viene precisato che in caso di adozione di 1 tra gli strumenti indicati sarebbero stati assegnati 0,25 coefficienti, di 2 strumenti 0,50 coefficienti, di 3 strumenti 0,75 coefficienti, di 4 strumenti 1 coefficiente;

RITENUTO che non risulta manifestamente illogica e/o irragionevole la valutazione della Commissione di attribuire 1 punto all'aggiudicatario e 0 punti all'istante. Come evidenziato nella memoria della SA, l'aggiudicatario ha ottenuto il punteggio di 1 (in luogo del punteggio massimo 2), in quanto la Commissione ha ritenuto adeguatamente dimostrati due dei quattro strumenti oggetto di valutazione, avendo il ConsorzioCOIMPA allegato alla propria relazione tecnica il proprio regolamento aziendale (attestante il riconoscimento della misura dello *smart working* e della flessibilità oraria) e apposito certificato rilasciato ai sensi della norma UNI PdR 125:2022. È stato, pertanto, attribuito il punto 1 corrispondente al punteggio max di 2 moltiplicato per il coefficiente 0,50. Invece, il RTI istante ha ottenuto 0 in quanto, pur avendo dichiarato di avere adottato tutti i quattro strumenti sopra riportati, non ha allegato alcun elemento probatorio a dimostrazione di tale dichiarazione. A pag. 27 della relazione tecnica del RTI istante si legge che: *"Il Concorrente, dichiara di aver adottato nei tre anni antecedenti la presente gara d'appalto, e di continuare ad adottare in futuro gli strumenti di conciliazione delle esigenze di cura,*



*di vita e di lavoro per i propri dipendenti e di modalità innovative di organizzazione del lavoro, quali: » misure di flessibilità oraria in entrata, uscita e roll-up; » telelavoro o smartworking; » part-time, aspettativa per motivi personali; » benefit di cura per infanzia e anziani/disabili non autosufficienti e loro familiari. Tali strumenti, meglio descritti nei paragrafi successivi, saranno ricompresi all'interno di un Piano di Welfare aziendale che verrà appositamente redatto per la presente Commessa»; nei paragrafi successivi della relazione sono stati semplicemente descritti i vantaggi che derivano dall'adozione delle singole misure, ma non è stata documentata la loro effettiva adozione nel triennio antecedente la scadenza delle offerte. Sotto tale profilo, si rileva che in questo caso (come per il successivo sub-criterio 5.2) la SA, ai fini dell'attribuzione del punteggio aggiuntivo, ha inteso valorizzare gli operatori che avessero già adottato, nella propria organizzazione aziendale, concrete misure volte a promuovere l'inserimento dei giovani e l'inclusione lavorativa, in linea con le esigenze prioritarie previste nel PNRR. Non era, pertanto, sufficiente la sola dichiarazione che tali misure sarebbero state adottate in futuro e che, in vista dell'esecuzione del presente appalto, sarebbe stato adottato uno specifico piano di welfare, in quanto l'aspetto premiale dell'offerta era correlato alla pregressa adozione di tali misure nell'ultimo triennio e alla loro concreta dimostrazione. Né è possibile sostenere che la SA avrebbe dovuto chiedere chiarimenti al RTI istante, in quanto, trattandosi di profili afferenti l'offerta tecnica, non sarebbe stata ammissibile l'attivazione del soccorso istruttorio, che, nel caso di specie, si sarebbe tradotta nell'integrazione (non ammissibile) di contenuti e documenti dell'offerta medesima, in violazione della *par condicio*;*

RILEVATO che, con riferimento al sub-criterio 5.2, il Disciplinare prevedeva l'attribuzione di massimo 2 punti in caso di "Adozione di un welfare aziendale nell'ultimo triennio antecedente la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte orientato a fornire sostegno ai giovani dipendenti (età inferiore a 36 anni) attraverso i seguenti interventi: a) adozione di una formazione professionale dedicata ai giovani dipendenti con l'attivazione di percorsi formativi specifici per l'inserimento nel contesto aziendale delle nuove figure professionali e per l'aggiornamento costante delle risorse presenti; b) adozione di una formazione professionale dedicata ai giovani dipendenti con l'attivazione di corsi finalizzati a promuovere la cybersecurity, l'acquisizione di digital skills e l'utilizzo consapevole e responsabile delle piattaforme digital". Era prevista l'attribuzione progressiva di 0,50 coefficienti in caso di adozione di 1 intervento e di 1 coefficiente in caso di adozione di 2 interventi;

RITENUTO che, anche in questo caso, non appare manifestamente illogica la valutazione della Commissione. È stato assegnato all'aggiudicatario il punteggio di 1, ritenendo solo parzialmente adottati gli strumenti di cui alle lettere a) e b). Dalla relazione tecnica allegata dalla SA emerge, infatti, che il Consorzio COIMPA ha dimostrato di avere attivato corsi formativi specifici per i propri dipendenti (e ha allegato i relativi attestati di partecipazione), invece, non avendo adottato corsi per promuovere la cybersecurity non ha ottenuto punteggio per tale voce. Il RTI Allodi, di contro, pur avendo dichiarato di avere adottato un welfare aziendale volto a fornire sostegno ai giovani (a pag. 29 della relazione tecnica si legge: "Il Concorrente, dichiara di aver adottato nei tre anni antecedenti la presente gara d'appalto, e di continuare ad adottare in futuro, strumenti che incrementino il welfare aziendale, soprattutto al fine di incentivare e sostenere il lavoro giovanile per i dipendenti di età inferiore ai 36 anni"), non ha documentato l'effettiva adozione di tali misure nell'ultimo triennio. Come già osservato con riferimento al sub-criterio 5.1, non sarebbe stata ammissibile l'attivazione del soccorso istruttorio, pena la violazione della *par condicio*.



Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che, con riferimento agli aspetti oggetto di contestazione, la valutazione dell'offerta tecnica del Consorzio aggiudicatario e l'assegnazione dei punteggi tecnici non appaiono manifestamente illogiche e irragionevoli.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 17 gennaio 2024

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente