



Presidente

Spett.le Città Metropolitana di Napoli

c.a. [omissis]

PEC: cittametropolitana.na@pec.it

Fasc. Anac n. 870/2023

Oggetto:

Procedura telematica aperta per l'affidamento degli accordi quadro con un unico operatore inerenti i lavori di nuova costruzione/ampliamento/adeguamento/ristrutturazione di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico di competenza della Città Metropolitana di Napoli. Importo complessivo Accordo quadro € 178.000.000,00 suddiviso in n. 20 lotti. Nota di definizione ex art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Con nota prot. n. 20878 in data 15/03/2023 veniva avviata un'istruttoria nei confronti della città metropolitana di Napoli per la verifica di possibili anomalie della procedura in oggetto in relazione al corretto uso dell'accordo quadro. Con nota assunta a prot. n. 27652 in data 06/04/2023 pervenivano le controdeduzioni da parte dell'Amministrazione. La procedura è stata altresì oggetto di segnalazione da parte dell'ACEN-Associazione Costruttori Edili della Provincia di Napoli che ha censurato i criteri di attribuzione dei punteggi per l'Offerta Economicamente più vantaggiosa adottati dalla S.A. ritenuti "non aventi ad oggetto l'offerta e non idonei a migliorare la prestazione oggetto dell'appalto".

Le informazioni acquisite in istruttoria hanno consentito di ricostruire i fatti come nel seguito sintetizzati.

Con bando pubblicato in data 28/10/2022 veniva indetta la procedura di affidamento in oggetto suddivisa in 20 lotti indipendenti per ognuno dei quali sarà concluso un Accordo Quadro, avente durata massima di 36 mesi, con un unico operatore economico, i lotti hanno importi compresi fra 6.000.000 e 16.000.000 di euro; gli interventi sono finanziati nell'ambito del Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR).

La documentazione della gara in esame consta dei seguenti documenti:

- 1) Relazione e Capitolato Speciale d'appalto;
- 2) Bando di gara;
- 3) Disciplinare di gara;
- 4) DGUE;
- 5) Schema di domanda di partecipazione e dichiarazioni integrative connesse;
- 6) Protocollo d'intesa per la Legalità sottoscritto in data 02.08.2019 e ratificato con Delibera Sindacale n. 239 del 18.09.2019;
- 7) N. 8 Schede sintetiche per la presentazione dell'offerta tecnica;
- 8) Modello F23 editabile;
- 9) Documentazione inerente il funzionamento della Piattaforma disponibile sul Portale nella sezione "Informazioni".



È specificato nel capitolato speciale di appalto che i lotti sono stati definiti in ragione della tipologia degli interventi da realizzare, e sono articolati in n.3 macro aggregati, nell'ambito dei quali i requisiti di partecipazione sono omogenei:

- n. 7 lotti per interventi relativi a Nuove edificazioni ed ampliamenti (tipologia A);
- n. 9 lotti per interventi relativi a Ristrutturazioni e adeguamenti (tipologia B);
- n. 4 lotti per interventi relativi a Ristrutturazioni, restauri ed interventi complessi su beni immobili sottoposti a tutela (tipologia C).

Ed inoltre che: *"I singoli Contratti Attuativi Specifici avranno ad oggetto lavori di nuova costruzione e/o ampliamento e/o adeguamento e/o ristrutturazione indicati negli elenchi allegati alla relazione, oltre che ulteriori interventi non indicati nei suddetti elenchi e che dovessero rendersi necessari nel corso di validità del singolo Accordo, su immobili nella disponibilità dell'Amministrazione. La Stazione Appaltante fornirà, all'occorrenza ed in uno con il Contratto Attuativo Specifico, copia del progetto esecutivo e di ogni altra ulteriore documentazione in proprio possesso inerente l'intervento..."*

Il singolo Lotto è aggiudicato in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95, comma 2 del d.lgs 50/16, con un punteggio massimo attribuito all'offerta economica pari a 30, e all'offerta tecnica pari a 70.

I criteri per l'attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica sono esplicitati nella tabella seguente nella quale con la lettera D risultano indicati i "Punteggi discrezionali", vale a dire i punteggi il cui coefficiente è attribuito in ragione dell'esercizio della discrezionalità spettante alla commissione giudicatrice, mentre con lettera T sono stati indicati i "Punteggi tabellari", ovvero i punteggi fissi e predefiniti.

Criteri di valutazione		Punti D	Punti T
A	Gestione Aziendale e Controllo dei Processi.	12	
B	Attività aziendale ultimi dieci anni.	10	
C	Dotazioni di personale e macchinari.	10	
D	Possesso di una registrazione EMAS o di una certificazione del sistema di gestione ambientale UNI EN ISO 14001.		4
E	Riduzione dell'impatto ambientale dei cantieri nel rispetto dei principi DNSH.	6	
F	Modalità di gestione e recupero dei rifiuti da costruzione e/o demolizione.	6	
G	Possesso di una certificazione del sistema di Responsabilità Sociale d'Impresa (Social Accountability) SA8000 o equivalente.		4
H	Adozione di strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro dei propri dipendenti.		4
I	Adozione di un welfare aziendale orientato ai giovani.		4
L	Valutazione dei rischi non finanziari o ESG (Environment, Social, Governance).		4
M	Capacità tecnica dei posatori.		4
N	Servizi Post Lavori.		2



Con la nota di avvio istruttoria prot. n. 20878 del 15/03/2023 sono state contestate alla S.A. le seguenti anomalie:

1. **Carenza di adeguata documenta tecnica degli atti di gara dell'accordo quadro;**
2. **Incongrua applicazione del criterio dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa.**

Per quanto riguarda il primo punto è stato rilevato che i documenti allegati al bando di gara, per l'affidamento di un accordo quadro ai sensi dell'art. 54 comma 3 del d.lgs 50/16, **non sono adeguati ad identificare compiutamente l'oggetto delle prestazioni;** tale carenza manifesta una non corretta interpretazione, e conseguente applicazione, dell'Istituto dell'accordo quadro.

È stato sottolineato in merito che **l'accordo quadro è uno strumento negoziale, non una procedura di affidamento;** tale tipologia contrattuale può essere adottata dalla Stazione Appaltante, se e quando ritenuta dalla stessa conveniente, sempre però nel rispetto delle procedure del codice.

A chiarimento si è citato il **documento della Commissione Europea "Appalti Pubblici Orientamenti Per I Funzionari"** del 2015 nel quale è specificato infatti che: **"L'accordo quadro non è un appalto; tuttavia l'appalto per l'istituzione di un accordo quadro è sottoposto alle norme UE in materia di appalti. ... L'impiego degli accordi quadro è più idoneo per gli appalti che rispondono ad esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo."**

Sul punto questa Autorità ha fornito inoltre numerose indicazioni sia tramite la redazione di apposite FAQ rinvenibili sul proprio sito Istituzionale (<https://www.anticorruzione.it/-/accordo-quadro>), che con varie delibere sull'argomento (cfr. **Delibera 483/2018** e **Delibera n. 78/2022**).

Sussiste infatti la necessità che le prestazioni da svolgersi siano compiutamente identificate negli atti di gara per assicurare la più ampia concorrenza e al fine di consentire all'appaltatore di formulare un'offerta seria e consapevole, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa per la quale **"... tra accordo quadro e contratto esecutivo deve esservi necessariamente identità di oggetto (prestazioni e remunerazione delle stesse già prefissate), di cui non vi è traccia nella fattispecie in esame"** (cfr. **Consiglio Stato sentenza n. 05785/2021**).

A tale contestazione la S.A. ha controdedito puntualizzando che gli appalti in esame attengono ad interventi **PNRR** per i quali **"Alla data di adozione della determinazione di indizione della procedura in oggetto (25-10-2022) i termini per l'aggiudicazione della quasi totalità degli interventi inclusi nei citati accordi quadro erano fissati, pena la revoca dell'assegnazione dei fondi da parte del Ministero medesimo, con Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 51 del 7.3.2022 al 31 dicembre 2022. Per la realizzazione di tali interventi, relativi a nuove opere e messa in sicurezza e riqualificazione di edifici scolastici, l'Amministrazione, alla data di inserimento degli interventi nell'ambito del PNRR, aveva già in corso accordi quadro per l'affidamento di servizi di progettazione. Al fine di scongiurare per l'Ente la perdita delle risorse ed evitare il rischio di incidere negativamente sul raggiungimento dei target imposti all'Italia dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ..., è stato, quindi, deciso di operare in parallelo."**

Ha rilevato altresì la S.A. che **"La scelta di ricorrere all'istituto dell'accordo quadro per l'esecuzione dei lavori inseriti nel Pnrr si è basata sui seguenti elementi:**

1. **Il fondamento normativo, derivante dal combinato disposto dell'art. 3 del Dlgs 50/2016, in punto di definizione, e dell'art. 54 del Dlgs 50/2016, in punto di disciplina, in conformità a quanto riportato a pag 15 del documento della Commissione Europea "Appalti pubblici orientamento per i funzionari", citato anche nella nota di codesta Autorità. Lo stesso risulta innovato rispetto alla previsione previgente riportata nel Dlgs**



163/06, che limitava l'utilizzo dell'accordo quadro ai lavori di manutenzione. Nel richiamato documento della Commissione Europea, infatti, è espressamente previsto che "Gli accordi quadro possono essere applicati a tutti i tipi di appalti..."

2. I risparmi conseguenti al suo utilizzo determinanti per il rispetto della tempistica PNRR. Nella valutazione sull'opportunità della scelta dell'accordo quadro nel caso di specie un ruolo fondamentale è stato dato ai risparmi conseguenti al suo utilizzo, al fine di consentire il rispetto delle tempistiche stringenti imposte dal Ministero dell'Istruzione per l'aggiudicazione dei lavori. L'accordo quadro garantisce, indubbiamente, un notevole risparmio di attività procedimentale, accorpando adempimenti e procedure e si connota quale strumento acceleratorio e di semplificazione estremamente flessibile. ... Tale valutazione è, evidentemente, anche alla base delle scelte effettuate dal legislatore all'interno del DL 31 maggio 2021 n. 77, avente ad oggetto "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 e ss.mm.e ii. che all'art. 10 comma 6 quater prevede che "Al fine di accelerare l'avvio degli investimenti di cui al presente articolo mediante il ricorso a procedure aggregate e flessibili per l'affidamento dei contratti pubblici, ... d'intesa con le amministrazioni interessate, la società Invitalia S.p.A. promuove la definizione e la stipulazione di appositi accordi quadro, recanti l'indicazione dei termini e delle condizioni che disciplinano le prestazioni ai sensi dell' articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori".

In merito alla specifica contestazione circa la rilevata non adeguatezza degli elaborati atti ad identificare compiutamente l'oggetto delle prestazioni la S.A. ha altresì puntualizzato che "... nel citato Documento Commissione Europea "Appalti pubblici orientamento per i funzionari" in ordine al contenuto minimo dei documenti di gara per l'affidamento dell'accordo quadro è riportato che "i documenti della gara di appalto devono quanto meno contenere le condizioni relative a: periodo dell'appalto, numero dei fornitori di prodotti/servizi e metodo di ordinazione secondo quanto prescritto dall'articolo 32, paragrafi 3 e 4, e dall'allegato VII della direttiva 2004/18/CE". Negli elaborati di gara relativi alla procedura in oggetto, indetta ai sensi dell'art. 54 comma 3 con unico operatore del Dlgs 50/2016, è stato rispettato il contenuto minimo sopra riportato. Infatti sono stati individuati n. 20 lotti/accordo quadro, ognuno con una durata di tre anni, distinti per localizzazione (istituti scolastici ubicati in Napoli città e istituti scolastici ubicati nella provincia di Napoli) e per macrocategorie di lavorazioni (nuove opere e ampliamenti, ristrutturazione e adeguamenti). Per ciascun lotto sono stati, altresì, indicati gli interventi da affidare, nonché le relative categorie e classifiche, al fine di fissare correttamente i corrispondenti requisiti di partecipazione. Il corrispettivo massimo dei lavori affidabili (valore massimo stimato) dei singoli lotti è stato definito tenendo conto degli interventi come riportati nella "Relazione Generale", nonché della possibilità, prevista nel Capitolato, di affidare ulteriori interventi secondo le esigenze dell'Amministrazione.

Parimenti sono stati individuati, anche in percentuale, i costi della manodopera stimati sulla base delle tipologie di interventi che potranno essere affidati nell'ambito dei singoli accordi quadro. Non sembra condivisibile, pertanto, la violazione di quanto prescritto nella Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, tenuto conto del rispetto del contenuto minimo degli atti di gara ivi previsto....".

Al riguardo prioritariamente si considera che non si è inteso contestare alla S.A., per gli appalti in esame, il ricorso al modello contrattuale dell'accordo quadro ex se, quanto piuttosto è stato precisato che tale strumento deve essere utilizzato, quando e se ritenuto conveniente dalla S.A., in conformità ai principi comunitari di massima apertura alla concorrenza e par condicio.



Ha rilevato la S.A. che la decisione di ricorrere all'accordo quadro consegue all'esigenza di indire l'appalto degli interventi entro tempistiche obbligate.

L'Autorità è più che sensibile a tale problematica, ed oltremodo attiva a fornire chiarimenti ed ogni possibile supporto alle SS.AA., anche con propri atti di indirizzo finalizzati a sostenere il raggiungimento degli obiettivi del PNRR. In tale ottica si inquadra anche l'intervento della Vigilanza nel caso in esame che con il presente procedimento intende fornire utili indicazioni per un più appropriato uso dello strumento dell'accordo quadro.

La S.A. ha puntualizzato di aver agito in conformità alle indicazioni della Commissione Europea che, nel sopracitato documento *"Appalti pubblici orientamento per i funzionari"* ha definito il contenuto minimo dei documenti di gara che *devono quanto meno contenere le condizioni relative a: periodo dell'appalto, numero dei fornitori di prodotti/servizi e metodo di ordinazione.*

Al di là della circostanza che l'esempio riportato nel documento si riferisce alla fornitura di *prodotti/servizi* e non a lavori, si osserva che **gli elementi conoscitivi minimi definiti negli allegati al bando in esame possono ritenersi sufficienti per l'espletamento di una gara di accordo quadro ai sensi dell'art. 54 comma 4 lett. c) del d.lgs 50/2016 che contempla il caso di un accordo quadro, concluso con più operatori, che non contenga tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori.** Tali accordi quadro sono usualmente definiti *incompleti o aperti* (cfr FAQ ANAC D31 e D32).

Nello specifico caso in esame, infatti, in cui sono previste anche nuove edificazioni, restauri ed interventi complessi, gli elementi tecnici forniti ai concorrenti **non possono ritenersi sufficienti** a definire *tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori* rendendosi perciò necessaria, per perseguire la massima concorrenza sopra richiamata, la riapertura del confronto competitivo.

La S.A. pertanto, ricadendo l'appalto in esame nel caso di **accordo quadro incompleto**, avrebbe dovuto più propriamente bandire la gara ai sensi dell'art. 54 comma 4c) del d.lgs 50/16 prevedendo, quindi, la **successiva riapertura del confronto competitivo tra gli operatori selezionati una volta acquisiti gli elementi tecnici atti alla completa definizione degli interventi.**

D'altro canto tale modalità operativa è prevista dallo stesso D.L. 77/21, come ha rilevato dalla S.A. nella propria nota di controdeduzioni che ha citato l'art. 10 comma 6 quater del Decreto legge di recente aggiornamento (aprile 2023), che indica che *"Al fine di accelerare l'avvio degli investimenti di cui al presente articolo mediante il ricorso a procedure aggregate e flessibili per l'affidamento dei contratti pubblici, ... d'intesa con le amministrazioni interessate, la società Invitalia S.p.A. promuove la definizione e la stipulazione di appositi accordi quadro, recanti l'indicazione dei termini e delle condizioni che disciplinano le prestazioni ai sensi dell' articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori"*.

Si osserva al riguardo che l'articolo invocato si riferisce specificatamente alla società Invitalia S.p.A., ma ciò che maggiormente rileva nel caso in esame è che esso fa riferimento all'art. 54 comma 4 del d.lgs 50/16, con le varie casistiche in questo contemplate a seconda delle situazioni nelle quali si trova ad operare la S.A., e non al comma 3 ai sensi del quale è stata impropriamente bandita la gara in esame.

Si invita pertanto la S.A., per una più efficace applicazione dell'istituto dell'accordo quadro, in futuro, ad una attenta lettura delle soprarichiamate indicazioni dall'Autorità, in ultimo fornite con la delibera n. 453 del 13 settembre 2023, trasmessa alla stessa Città Metropolitana di Napoli in relazione agli accordi quadro di progettazione dei medesimi interventi di ristrutturazione scolastica.



La seconda criticità rilevata in istruttoria si riferisce all'incongrua applicazione del criterio dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa.

È stato considerato in sede istruttoria che all'assenza/carenza di progettualità consegue una incongrua definizione dei criteri di attribuzione dei punteggi per l'Offerta Economicamente più Vantaggiosa come definiti all'articolo 17 del disciplinare di gara, evenienza altresì rappresentata da ANCE Napoli che ha effettuato al riguardo una specifica segnalazione a questa Autorità.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95, comma 2, d.lgs. 50/2016 è individuato infatti "sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita", precisando ulteriormente al comma 6 che lo stesso è valutato "sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto".

A mero titolo esemplificativo la norma in questione fornisce anche un elenco dei parametri che possono essere considerati al fine di valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, dando particolare risalto all'aspetto qualitativo e precisando che lo stesso può comprendere pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, costi di utilizzazione e manutenzione, ecc..., pur essendo possibile prevedere anche criteri relativi alla organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto.

L'obiettivo di questo criterio, perciò, così come definito dalle direttive Comunitarie e dal codice dei contratti pubblici, è quello di migliorare la qualità degli appalti pubblici, valorizzando il più possibile gli aspetti qualitativi, innovativi e tecnici della commessa. In tal senso deve essere dato particolare risalto alle soluzioni migliorative proposte dall'appaltatore, volte a innalzare il livello qualitativo dell'appalto.

Nello specifico caso in esame in carenza di specifici elementi tecnici negli atti di gara nessuno dei criteri previsti nel disciplinare può riferirsi alla valorizzazione degli aspetti qualitativi, innovativi e tecnici della commessa.

Il criterio dell'esperienza acquisita dalle imprese in lavori simili già espletati negli ultimi dieci anni, cui viene attribuito il punteggio di ben 10 punti, come pure il criterio della dotazione di personale e macchinari cui vengono attribuiti altri 10 punti, ad esempio, sembrerebbero ridursi ad una mera ripetizione di quelli che sono i requisiti soggettivi che gli operatori economici devono possedere per poter partecipare alle procedure di gara e che già certificano in sede di documentazione amministrativa con la presentazione delle certificazioni SOA,

Infatti, nonostante il comma 6 dell'art. 95 del D.lgs. 50/2016 sembra aver definitivamente superato la rigida separazione fra criteri soggettivi di prequalificazione ed elementi oggettivi afferenti alla valutazione dell'offerta - laddove prevede l'introduzione di requisiti di natura soggettiva quali "l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto" - tale possibilità deve essere vincolata ad alcune specifiche condizioni.

In particolare, il Consiglio di Stato ha in più occasioni affermato che i requisiti di natura soggettiva possono essere introdotti nella valutazione delle offerte "nella misura in cui la valutazione dei profili di carattere soggettivo, senza favorire indebitamente operatori economici che li posseggano a scapito di altri, serva a lumeggiare la miglior qualità tecnica, sul piano oggettivo, dell'offerta" (Cons. Stato, sez. III, 12.07.2018, n. 4283), per cui "in linea di principio va data continuità e riconfermato il fondamento del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e requisiti oggettivi di valutazione dell'offerta, con la specificazione che ne è tuttavia consentita un'applicazione attenuata, secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed



adeguatezza, quando sia dimostrato, caso per caso, che per le qualificazioni possedute il concorrente offra garanzie di qualità nell'esecuzione del contratto apprezzabili in sede di valutazione tecnica delle offerte' (Cons. Stato, sez. V, 17.03.2020, n. 1916).

Anche questa Autorità, nelle Linee Guida n. 2, dopo aver avvalorato il superamento della rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica, ha chiarito che *"i requisiti di natura soggettiva nella valutazione delle offerte possono essere introdotti quando questi permettono di valutare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o per premiare il concorrente che presenta determinati requisiti ritenuti particolarmente meritevoli"*.

Il divieto di commistione tra criteri soggettivi di prequalificazione e criteri oggettivi afferenti alla valutazione dell'offerta, dunque, può essere superato soltanto quando gli aspetti organizzativi o quelli relativi alle esperienze pregresse non siano destinati ad essere apprezzati in quanto tali - in modo avulso quindi dal contesto dell'offerta, come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva - ma quale garanzia dell'esecuzione delle prestazioni secondo le modalità prospettate nell'offerta, come elemento, cioè, incidente sulle modalità esecutive dello specifico appalto e, quindi, come parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta (Cons. Stato, sez. V, 17 n. 279 del gennaio 2018).

Nel caso in esame, invece, il criterio della progressa esperienza risulta inserito tra gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica in maniera aspecifica, come esperienza maturata *ex se*, senza alcun aggancio alle effettive caratteristiche migliorative che, in concreto, tale elemento dovrebbe apportare all'offerta sotto il profilo qualitativo della prestazione che si intende fornire nell'esecuzione dell'appalto.

Ed ancora il criterio della gestione aziendale e controllo dei processi appare astratto, considerato che nessuna *organizzazione operativa del cantiere*, ovvero *organizzazione delle squadre di lavoro per ogni fase lavorativa*, o ancora *modalità operative ... al fine di migliorare il sistema di cantierizzazione* può essere concretamente proposta dal concorrente constatato che lo stesso ha disponibile come unica informazione progettuale l'ubicazione - la via e il numero civico - degli edifici scolastici oggetto di intervento.

A tale contestazione la S.A. ha controdedotto come segue:

"In riferimento alla definizione dei criteri di attribuzione dei punteggi, in primis è necessario chiarire che l'individuazione dei criteri ha tenuto conto, anche al fine di favorire la partecipazione consapevole degli operatori economici, della mancanza di progettazione alla base della procedura. Non sono state infatti, richieste "migliorie" rispetto a quanto previsto negli atti di gara. Tale decisione è derivata anche dalla considerazione che le progettazioni degli interventi previsti, come chiarito nelle premesse, sono state affidate con contratti di appalto in esecuzione di accordi quadro specifici, a professionisti esterni, già selezionati con procedura aperta, garantendo tale circostanza la qualità e affidabilità delle prestazioni sotto il profilo dell'innovazione e delle soluzioni tecniche adottate. La previsione del criterio dell'esperienza acquisita in lavori simili, seppur a prima vista potrebbe sembrare una ripetizione dei requisiti soggettivi che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara, giusta attestazione SOA, trova la sua ratio nella peculiarità dell'ambito oggettivo della procedura. Viene presa in considerazione la progressa esperienza del concorrente nello specifico campo dell'edilizia scolastica, atteso che gli interventi da realizzarsi afferiscono a istituti scolastici (ubicati di solito in zone densamente urbanizzate e connotate da traffico intenso), per i quali vanno assicurate modalità e tempi di lavorazione compatibili con l'andamento dell'anno scolastico e/o con il contemporaneo svolgimento delle attività didattiche.



Esperienza che può certamente avere un'influenza significativa nel perseguimento degli obiettivi programmati e delle esigenze dell'Amministrazione, oltre che sul livello di esecuzione dell'appalto. Va evidenziato che l'art. 9, comma 6 del Capitolato Speciale d'Appalto dei 20 lotti dell'accordo quadro in argomento prevede che "La Stazione Appaltante si riserva la facoltà di affidare, contemporaneamente e/o progressivamente con eventuale sovrapposizione temporale, all'Affidatario fino ad un massimo di 3 (tre) Contratti Attuativi Specifici". Pertanto, in considerazione della tipologia di interventi da affidare e della necessità che gli stessi siano eseguiti contemporaneamente, sia gli aspetti organizzativi che la dotazione di macchinari e attrezzature che gli operatori economici sono in grado di offrire possono concorrere all'apprezzamento della garanzia di buon'esecuzione delle opere nel pieno rispetto delle tempistiche imposte dal PNRR. Essi risultano, pertanto, adeguati al perseguimento delle finalità dell'Amministrazione e possono essere apprezzati sia quale garanzia delle modalità esecutive dello specifico intervento sia come parametri afferenti alle caratteristiche oggettive dell'offerta."

Le controdeduzioni dell'Amministrazione non fugano le perplessità espresse in sede di avvio del procedimento. Infatti come indicato nelle linee guida 2 di questa Autorità "In generale, le stazioni appaltanti devono individuare criteri di valutazione concretamente idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate dai concorrenti e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante. I citati criteri devono, pertanto, consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta, scongiurando situazioni di appiattimento delle stesse sui medesimi valori, vanificando l'applicazione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo".

Per quanto l'Amministrazione abbia cercato di definire criteri che potessero valorizzare la "qualità" dell'offerta sotto altro aspetto si osserva che gli stessi, tuttavia, inevitabilmente perdono di concretezza in assenza degli elementi tecnici cui dovrebbero riferirsi. Ha rilevato la S.A. ad esempio che *Viene presa in considerazione la pregressa esperienza del concorrente nello specifico campo dell'edilizia scolastica, atteso che gli interventi da realizzarsi afferiscono a istituti scolastici (ubicati di solito in zone densamente urbanizzate e connotate da traffico intenso), per i quali vanno assicurate modalità e tempi di lavorazione compatibili con l'andamento dell'anno scolastico e/o con il contemporaneo svolgimento delle attività didattiche.*

Orbene non essendo noti i lavori da effettuarsi, né avendo a disposizione informazioni sugli edifici scolastici oggetto di intervento (planimetrie, ubicazione aule, servizi ecc...), l'offerta presentata dal concorrente non può che sostanzarsi in una narrazione di quanto già eseguito in altri contesti e per altri lavori, la cui similarità con quelli oggetto di intervento non può, tuttavia, essere adeguatamente valutata per assenza di elementi di confronto. La sopradetta criticità potrà venir meno allorché, all'atto della riapertura del confronto competitivo, saranno definiti gli elementi tecnici atti ad individuare compiutamente le lavorazioni a farsi, consentendo quindi di stabilire, per l'affidamento dei contratti discendenti, criteri di valutazione concretamente idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative.

Alla luce di quanto precede, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 6 dicembre 2023, con riferimento alla procedura in oggetto ha disposto l'invio delle seguenti conclusioni:

- la non adeguata applicazione dell'art. 54 del d.lgs 50/16 posto che, nel caso di accordo quadro incompleto come quello in esame, è necessario che la gara sia effettuata ai sensi dell'art. 54 comma 4c) del codice prevedendo la riapertura del confronto competitivo;
- la non adeguata applicazione del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa considerato che i criteri/subcriteri previsti non sono atti a consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta secondo le indicazioni fornite all'art. 95 del d.lgs 50/16 e dalle linee guida 2 dell'ANAC.



Nel prendere atto dell'interesse pubblico alla sollecita contrattualizzazione ed esecuzione delle attività in vista dell'erogazione dei Fondi PNRR, come disposto dal Consiglio dell'Autorità nella richiamata adunanza, **si invita la stazione appaltante a tener conto, per il futuro, delle indicazioni fornite dall'Autorità riguardo il più adeguato utilizzo dello strumento dell'accordo quadro**, rappresentando che il migliore uso dell'istituto consente di coniugare efficacemente le esigenze di flessibilità e celerità espresse dalla S.A., con la più ampia apertura alla concorrenza e conseguente migliore salvaguardia dell'economicità dell'azione amministrativa.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente