



# DELIBERA N. 233

11 maggio 2022.

## Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da S.I.S. Segnaletica Industriale Stradale S.r.l. – Gara europea a procedura aperta con il criterio del prezzo più basso per la gestione del "servizio strisce blu - check point pullman turistici - sosta e mobilità per manifestazioni turistiche", per mesi 60 - Importo a base di gara: Euro 1.453.075,00 - S.A.: Comune di Noto (SR).

**PREC 32/2022/S**

## Riferimenti normativi

Art. 68 del D.Lgs. n. 50/2016.

## Parole chiave

Specifiche tecniche.

## Massima

**Concessioni - Servizi – Scelta del contraente – Procedura – Gara – Bando – Capitolato speciale – Specifiche tecniche – Discrezionalità – Sindacato – Limiti.**

*La scelta delle specifiche tecniche dei prodotti offerti in termini di prestazioni e/o di requisiti funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alla gara rientra nella discrezionalità della Stazione appaltante, non sindacabile in sede di legittimità salva la sua manifesta arbitrarietà, illogicità, irrazionalità ed irragionevolezza.*

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza dell'11 maggio 2022



## DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 11307 del 15 febbraio 2022, con la quale la società S.I.S. Segnaletica Industriale Stradale S.r.l. ha contestato le caratteristiche tecniche dei parcometri richiesti dalla Stazione appaltante per la concessione in oggetto, per contrasto con l'art. 68 del Codice in tema di specifiche tecniche, nonché con i principi di proporzionalità, non discriminazione e tutela della concorrenza;

RILEVATO che l'istante ha, nello specifico, contestato la clausola di cui all'art. 9 del capitolato speciale, nella parte in cui la SA ha richiesto, quale caratteristica tecnica minima ed indispensabile dei parcometri forniti, la dotazione di un sistema a rendi resto. L'istante ha esposto che tale richiesta si porrebbe in contrasto con il principio di equivalenza, penalizzerebbe i sistemi di pagamento alternativi a quelli in banconote, comporterebbe un notevole assorbimento di corrente elettrica (rendendo insufficiente l'alimentazione del parcometro tramite pannello solare) e sarebbe in contrasto con gli standard imposti dalla normativa europea (UNI EN 12414-2020). La Società S.I.S. ha, dunque, chiesto all'Autorità di accertare l'illegittimità dell'art. 9 del c.s.a., di chiedere alla SA di eliminare la previsione sopra riportata, in subordine, di chiarire se, in base al principio di equivalenza, è possibile fornire parcometri che si interfacciano con sistemi di pagamento alternativi quali carte bancarie, app per smartphone etc.;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato con nota prot. n. 13908 del 24 febbraio 2022;

VISTA la documentazione in atti e la memoria presentata dalla Stazione appaltante (acquisita al prot. n. 14962 del 1 marzo 2022);

CONSIDERATO che la procedura in esame ha ad oggetto l'affidamento in concessione del "servizio gestione strisce blu – check point pullman turistici - sosta e mobilità per manifestazioni turistiche". Tra le prestazioni oggetto di affidamento vi rientrano: la gestione del servizio di sosta a pagamento "strisce blu" nel centro urbano del Comune di Noto, mediante parcometri e personale addetto al controllo; il prelievo dei relativi introiti derivanti dal servizio tramite parcometri e il versamento al Comune di Noto di una quota fissa mensile; la gestione dei servizi di check point per i pullman turistici mediante apparecchiatura elettronica di bigliettazione fiscale e personale addetto al controllo nominato "Ausiliere della Sosta"; la gestione dei servizi di sosta e mobilità durante le manifestazioni turistiche; la fornitura ed installazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, dei parcometri e relativa fornitura ed installazione della segnaletica per tutta la durata del contratto;

VISTO l'art. 9 del capitolato speciale, ai sensi del quale: "Entro 30 giorni naturali e consecutivi dal verbale di consegna del servizio, la Ditta aggiudicataria, dovrà ultimare la posa e messa in funzione di n° 7 (sette) parcometri aventi le seguenti caratteristiche tecniche, considerate minime ed indispensabili al fine di garantire una corretta e sicura gestione degli incassi e la massima trasparenza sui documenti contabili: (...) 12) Accettare le forme più comuni di pagamento, quali ad esempio: - monete da € 0,05-0,10-0,20-0,50-1,00-2,00; - banconote da € 5,00 – 10,00 – 20,00; 13) Essere dotati di POS per il pagamento mediante tessere prepagate, carte di credito e bancomat con tastiera per la digitazione del PIN; 4) Essere dotati di rendi resto autoricaricabili; (...). L'utilizzo di parcometri deficitarie delle caratteristiche tecniche ritenute minime ed indispensabili sopradescritti, comporterà la decadenza dell'aggiudicazione o in caso di stipula del contratto, l'immediata risoluzione dello stesso";



VISTI i chiarimenti resi dalla SA (in data 14 febbraio 2022) con cui è stato precisato che: *"il capitolato speciale di appalto all'art. 9 in merito alle caratteristiche minime dei parcometri prevede che debbono essere in grado di accettare le forme più comuni di pagamento, quali ad esempio: - monete da € 0,05 0,10 0,20 0,50 1,00 2,00; - banconote da € 5,00 10,00 20,00; - essere dotati di POS per il pagamento mediante tessere prepagate, carte di credito e bancomat con tastiera per la digitazione del PIN; - essere dotati di rendiresto autoricaricabili; - utilizzo di un'APP tra le più comuni esistenti nel territorio nazionale per il pagamento della sosta mediante il telefono mobile. Pertanto, prevedendo tutte le forme di pagamento, il bando non penalizza nessuno, non è discriminante anzi, è garantista del principio di concorrenzialità. L'altra questione posta in merito all'assorbimento di energia elettrica dei parcometri con rendiresto non rappresenta un problema dal momento che altra caratteristica richiesta è che i parcometri devono essere dotati di alimentazione a pile verdi, batterie ricaricabili o pannello solare, perfettamente integrato, dunque, in linea con le politiche ecologiche finalizzate a tutela dell'ambiente";*

RILEVATO che la stazione appaltante, nella propria memoria, ha esposto che i requisiti dei parcometri, di cui all'art. 9 c.s.a., sono stati studiati per riscontrare le esigenze di tutte le tipologie di utenti che si interfacciano con tali macchine, sottolineando che sul mercato sono presenti varie tipologie di macchine che soddisfano le caratteristiche richieste. È stato, inoltre, rappresentato che il capitolato richiede parcometri che accettano le più comuni forme di pagamento, tra cui monete, banconote, che siano dotati di POS, collegabili alle APP di pagamento della sosta più comuni e dotate di rendi resto; tali caratteristiche non sono richieste a pena di esclusione dalla gara;

CONSIDERATO che la scelta delle specifiche tecniche dei prodotti offerti in termini di prestazioni e/o di requisiti funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alla gara rientra nella discrezionalità della Stazione appaltante, non sindacabile in sede di legittimità salva la sua manifesta arbitrarietà, illogicità, irrazionalità ed irragionevolezza. Inoltre, le caratteristiche essenziali e indefettibili delle prestazioni o del bene previste dalla *lex specialis* costituiscono una condizione di partecipazione alla procedura selettiva, perché non è ammissibile che il contratto venga aggiudicato ad un concorrente che non garantisca il minimo prestabilito, minimo che vale a individuare l'essenza stessa della *res* richiesta (Cons. Stato sez. V, 25 luglio 2019, n. 5260);

CONSIDERATO che secondo l'art. 68 del Codice (attuativo dell'art. 42 della direttiva 2014/24/UE) le "specifiche tecniche" sono indicate nella *lex specialis* secondo diverse modalità (comma 5): *"in termini di prestazioni o di requisiti funzionali ... a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e agli enti aggiudicatori di aggiudicare l'appalto"* (lett. a); ovvero *"mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o, se non esiste nulla in tal senso, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di uso delle forniture; ciascun riferimento contiene la menzione "o equivalente"* (lett. b); oppure, sostanzialmente, abbinando specifiche tecniche dell'uno e dell'altro dei tipi predetti (lett. c) e d). Secondo il comma 7, un'offerta non può essere respinta perché non conforme alle prescrizioni di cui al comma 5, lettera b), previste dalla *lex specialis*, qualora l'offerente provi che *"le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche"*. Inoltre, in ogni caso, secondo il comma 4, *"Salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non menzionano una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né fanno"*



*riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono autorizzati, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il paragrafo 3. Una siffatta menzione o un siffatto riferimento sono accompagnati dall'espressione "o equivalente";*

CONSIDERATO che il principio di equivalenza funzionale "*permea l'intera disciplina dell'evidenza pubblica e la possibilità di ammettere a seguito di valutazione della stazione appaltante prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste risponde al principio del favor participationis (ampliamento della platea dei concorrenti) e costituisce altresì espressione del legittimo esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'Amministrazione*" (cfr. Cons. Stato, III, n. 4364/2013; n. 4541/2013; n. 5259/2017; n. 6561/2018; Delibera Anac n. 216 del 9 marzo 2021; Delibera n. 459 del 20 maggio 2020). Tale principio trova applicazione indipendentemente da espressi richiami negli atti di gara o da parte dei concorrenti, in tutte le fasi della procedura di evidenza pubblica e "*l'effetto di "escludere" un'offerta, che la norma consente di neutralizzare facendo valere l'equivalenza funzionale del prodotto offerto a quello richiesto, è testualmente riferibile sia all'offerta nel suo complesso sia al punteggio ad essa spettante per taluni aspetti ... e la ratio della valutazione di equivalenza è la medesima quali che siano gli effetti che conseguono alla difformità*" (cfr. Cons. Stato, III, n. 6721/2018);" (Cons. Stato, sez. II, 18 settembre 2019, n. 6212; Cons. Stato, sez. III, 14 maggio 2020, n. 3081; TAR Emilia-Romagna, Bologna, 28 gennaio 2021, n. 72; Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2021, n. 1863);

CONSIDERATO, altresì, che in un caso analogo al presente (Delibera n. 126 del 5 maggio 2009) l'Autorità ha evidenziato che la scelta di un Comune di richiedere un prodotto (parcometro) con determinate caratteristiche tecniche (indicate nel Capitolato di gara) è conforme alla normativa di settore, laddove non si faccia riferimento ad una determinata fabbricazione o provenienza, a un marchio o brevetto, a un'origine o a una produzione specifica e sia previsto che i parcometri siano corredati dalle caratteristiche minime richieste o equivalenti, scongiurando il rischio di impedire la partecipazione a concorrenti in grado di offrire prodotti equivalenti a quelli descritti nel Capitolato;

RITENUTO che, nel caso di specie, la caratteristica tecnica contestata dall'istante (dotazione di sistema rendi resto nei parcometri), per un verso, non appare manifestamente illogica e/o irragionevole, per altro verso, non appare restrittiva della concorrenza. Si tratta, infatti, di una specifica tecnica che non sembra fare riferimento a macchinari realizzati da un unico e determinato produttore o di origine specifica, ma (al contrario) facilmente reperibili sul mercato e comunemente utilizzati anche in comuni di piccole dimensioni per la gestione della sosta a pagamento. Peraltro, come evidenziato dalla SA, i requisiti dei parcometri richiesti dall'art. 9 del c.s.a. sono funzionali a soddisfare le esigenze di diverse categorie di utenti che si interfacciano con le macchine, ed in questa logica sono richiesti non solo sistemi di pagamento alternativi al denaro contante (quali il pagamento con bancomat, carte di credito o tramite APP), ma è consentito anche il pagamento mediante contanti;

CONSIDERATO, peraltro, che la moneta contante rappresenta lo strumento di pagamento principale ammesso nel nostro ordinamento, mentre le altre forme di pagamento rappresentano modalità alternative, ma non possono sostituire la prima al punto tale da impedirne completamente l'utilizzo, se non per le transazioni che eccedono i limiti normativi del pagamento in contante. In questa prospettiva, l'eliminazione della previsione del sistema rendi resto (chiesta dall'istante) oltre a rendere, di fatto, più difficoltoso per gli utenti accedere alle forme di pagamento in contante, non trova supporto nel vigente panorama normativo;



RILEVATO, infine, che non si ravvisano profili di contrasto tra le caratteristiche minime dei parcometri di cui all'art. 9 c.s.a. e gli standard imposti dalla normativa UNI EN 12414-2020. La normativa europea, infatti, prevede espressamente la possibilità di pagare con moneta e consente diverse modalità di pagamento, tra cui anche quella con mezzi elettronici, comunque con il rilascio di un giustificativo per segnalare, in modo chiaramente visibile, l'orario di inizio della sosta, da esporre a bordo del veicolo. La regolamentazione della circolazione, ivi compresa la disciplina della sosta, e la scelta di assoggettare a pagamento la medesima, così come la scelta della modalità di riscossione, compete, invece, agli enti proprietari della strada ed in particolare ai comuni, i quali nel caso di riscossione mediante parcometri, possono anche decidere di avvalersi di dispositivi dotati di diverse modalità di pagamento (come nel caso di specie).

Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che, nel caso di specie, le specifiche tecniche dei parcometri indicate nella *lex specialis* di gara non siano manifestamente illogiche e/o irragionevoli, né siano restrittive della concorrenza.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 17 maggio 2022

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci