



Proposte di linee guida dell'ANAC - Offerta economicamente più vantaggiosa

Premessa

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 (d'ora in avanti Codice), introduce, in recepimento di quanto previsto dalle direttive europee del 2014, modifiche rilevanti che riguardano i criteri di aggiudicazione, e segnatamente l'affidamento mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV).

L'articolo 95, comma 2, del Codice, infatti, dispone che le stazioni appaltanti, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata 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 (disciplinato dall'articolo 96 del Codice).

Il comma 3 del citato articolo 95 elenca i contratti, che sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'OEPV, ossia: i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera; i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro

Il comma 4 dell'articolo 95 consente, per le seguenti tre fattispecie, l'utilizzo del criterio del minor prezzo:

- per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;
- per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Le **linee guida** in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, **di natura prevalentemente tecnico-matematica**, sono finalizzate a fornire indicazioni operative per il calcolo dell'OEPV.

Nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), allegata alle linee guida in esame, l'ANAC rileva che "la predisposizione di specifiche indicazioni circa il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ovvero sulla base del prezzo o del costo, consente di guidare le stazioni appaltanti nella concreta strutturazione del criterio di aggiudicazione, tenendo conto delle proprie esigenze e delle caratteristiche del mercato di riferimento".

Le linee guida sono state adottate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del Codice, che attribuisce all'ANAC il compito di garantire la promozione dell'efficienza e della qualità delle stazioni appaltanti attraverso linee guida che, a seconda della loro rilevanza in termini di impatto, per numero di operatori potenzialmente coinvolti, riconducibilità a fattispecie criminose, situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite da parte delle stazioni appaltanti, vengono trasmesse alle Camere.

La disciplina previgente era contenuta nel decreto legislativo n. 163/2006, e segnatamente negli articoli 81,83, 84 e 86, e nel relativo regolamento di attuazione ed esecuzione di cui al D.P.R. n. 207/2010 i cui allegati G, M e P contenevano i metodi di calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispettivamente per i contratti relativi a lavori, a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, nonché a forniture e altri servizi. L'Autorità per la vigilanza per i lavori pubblici aveva adottato determinazioni contenenti le linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; rilevante la determinazione 24 novembre 2011, n. 7, nell'ambito dei contratti di servizi e forniture, e il quaderno del mese di dicembre 2011 riguardante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le linee guida, che sono state poste in consultazione pubblica prima della loro adozione da parte dell'ANAC, sono corredate dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e dai contributi inviati dai diversi soggetti all'ANAC.

Le linee guida sono state trasmesse al Consiglio di Stato, che esprimerà un parere, e alle competenti Commissioni parlamentari della Camera e del Senato.

Struttura e contenuto

Struttura delle linee guida

Escludendo il paragrafo I, che reca le premesse e illustra il quadro normativo di riferimento, le linee guida sono articolate in cinque paragrafi:

- il paragrafo II, riguardante i **criteri di valutazione**;
- il paragrafo III, che contiene le indicazioni per la **ponderazione**;
- il paragrafo IV, dedicato alla **valutazione degli elementi quantitativi**;
- il paragrafo V, concernente la **valutazione degli elementi qualitativi e i criteri motivazionali**;
- il paragrafo VI, sulla **formazione della graduatoria**.

Le linee guida precisano che la scelta del criterio di aggiudicazione, la definizione dei criteri di valutazione, dei metodi e delle formule per l'attribuzione dei punteggi, la determinazione dei punteggi stessi e del metodo per la formazione della graduatoria finale si sviluppano nel corso della vita iniziale dell'appalto, dalla programmazione alla predisposizione della documentazione di gara.

Criteri di valutazione

I **criteri di valutazione** sono le componenti dell'offerta di cui la stazione appaltante tiene conto per la propria valutazione; sono variabili in relazione al tipo di appalto ed alla natura dell'intervento.

Nel paragrafo II delle linee guida vengono richiamate talune disposizioni contenute nel Codice, in relazione alle quali vengono fornite indicazioni per l'applicazione dell'OEPV.

L'offerta economicamente più vantaggiosa individuata **sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo**:

- è valutata **sulla base di criteri oggettivi**, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto, nell'ambito dei quali possono rientrare la qualità, il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE), il costo di utilizzazione e manutenzione, la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda, il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica, le condizioni di consegna (elencati nel comma 6 dell'articolo 95 del Codice);

- è valutata tenendo conto anche dei **criteri ambientali minimi (CAM)** prevedendo l'attribuzione di specifici punteggi qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste da tali criteri. L'inserimento di indicazioni in merito all'utilizzo dei CAM è conseguente a richieste avanzate in sede di consultazione, come precisato nell'Air;

Il piano d'azione nazionale per il *green public procurement* (PAN GPP), previsto dai commi 1126-1128 dell'articolo 1 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), è stato approvato con il D.M. 11 aprile 2008 e aggiornato con il D.M. 10 aprile 2013. Il Piano, che rappresenta il principale strumento della strategia europea su consumo e produzione sostenibili (COM(2008)397 def.), ha previsto la definizione, con appositi decreti ministeriali, di **criteri ambientali minimi** (CAM) da utilizzare negli appalti pubblici per l'acquisto delle diverse tipologie di prodotti/servizi.

- è valutata sulla base di **criteri in grado di evidenziare le caratteristiche migliorative** dell'offerta presentata e consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta;

- può essere valutata tenendo conto dei **profili di carattere soggettivo** che, in ogni caso, come prescritto dal Codice, devono riguardare aspetti che incidono sulla qualità della prestazione;

- può essere valutata sulla base di **criteri premiali legati al rating di legalità**, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione (come prevede il comma 13 dell'articolo 95 del Codice). Anche l'inserimento di indicazioni in merito all'utilizzo del rating di legalità è conseguente a richieste avanzate in sede di consultazione, come precisato nell'Air;

Il "rating di legalità" è stato introdotto dall'articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Si tratta di una valutazione delle aziende operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro, attribuita su istanza di parte. Del rating ottenuto si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario. L'art. 213, comma 7, del Codice dispone che l'ANAC collabora con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del "Rating di legalità" delle imprese. Dispone altresì che tale rating concorre anche alla determinazione del "rating di impresa" istituito (dall'art. 83, comma 10, del D.Lgs. 50/2016) presso l'ANAC, che ne cura la gestione, ai fini della qualificazione delle imprese.

- può essere accompagnata dalla presentazione di **varianti** ove debitamente autorizzate dal bando, in coerenza con quanto prevede il comma 14 del citato articolo 95;

In base a tale norma, le stazioni appaltanti possono autorizzare o esigere la presentazione di varianti da parte degli offerenti. Esse indicano nel bando di gara ovvero, se un avviso di preinformazione è utilizzato come mezzo di indizione di una gara, nell'invito a confermare interesse se autorizzano o richiedono le varianti; in mancanza di questa indicazione, le varianti non sono autorizzate e sono collegate all'oggetto dell'appalto. Le stazioni appaltanti che autorizzano o richiedono le varianti menzionano nei documenti di gara i requisiti minimi che le varianti devono rispettare, nonché le modalità specifiche per la loro presentazione, in particolare se le varianti possono essere presentate solo ove sia stata presentata anche un'offerta, che è diversa da una variante. Esse garantiscono anche che i criteri di aggiudicazione scelti possano essere applicati alle varianti che rispettano tali requisiti minimi e alle offerte conformi che non sono varianti. Solo le varianti che rispondono ai requisiti minimi prescritti dalle amministrazioni aggiudicatrici sono prese in considerazione. Nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture o di servizi, le amministrazioni aggiudicatrici che abbiano autorizzato o richiesto varianti non possono escludere una variante per il solo fatto che, se accolta, configurerebbe, rispettivamente, o un appalto di servizi

anziché un appalto pubblico di forniture o un appalto di forniture anziché un appalto pubblico di servizi.

- può essere valutata, relativamente all'elemento economico, **in termini di prezzo o costo**. Il Codice, in recepimento delle direttive europee, prevede che l'elemento costo deve essere valutato ricorrendo a un approccio basato sui **costi del ciclo di vita**. Nelle linee guida si fa presente che, a differenza della normativa previgente, il comma 7 dell'articolo 95 consente l'applicazione di una metodologia di calcolo che azzeri la componente del prezzo considerando solo i criteri qualitativi. Viene rilevato che "la norma lascia però aperta la definizione delle fattispecie per le quali è possibile annullare l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV", considerato che non è esaustivo il rimando al comma 2 dell'articolo 95, ossia "anche" ai casi in cui sono presenti disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici". Tale indeterminazione sembra essere presente anche nella direttiva 2014/24/UE.

Nell'AIR viene segnalato che "sebbene non siano stati individuati specifici criteri premiali, per agevolare la partecipazione delle **microimprese**, delle piccole e medie imprese, dei **giovani professionisti** e delle imprese di nuova costituzione si è suggerito di introdurre **criteri che valorizzino i profili d'innovatività delle offerte** presentate dai predetti soggetti".

Si ricorda che, ai sensi del comma 13 dell'articolo 95 del Codice, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior *rating* di legalità dell'offerente, nonché per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione.

La ponderazione

I "pesi" o "punteggi" (e i sub pesi o sub punteggi) di ponderazione sono il valore attribuito dalla stazione appaltante a ciascun criterio (o sub criterio) di valutazione.

L'articolo 95, comma 8, del Codice prevede, infatti, che, per ciascun criterio di valutazione prescelto, possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi.

La **somma dei punteggi**, che **deve essere pari a 100**, deve poter essere ripartita tra la componente economica e la componente tecnica dell'offerta, comprensiva del punteggio per le varianti e per i criteri premiali (v. *supra*), e deve tenere conto dei profili oggetto di valutazione. Per tale ragione, la prima indicazione fornita dalle linee guida attiene, per un verso, alla **ripartizione proporzionale dei punteggi** tra i criteri riguardanti l'oggetto principale e gli oggetti secondari dell'affidamento e, per l'altro, all'attribuzione di un **punteggio limitato ovvero pari a zero ai criteri reputati non essenziali** in relazione alle esigenze della stazione appaltante.

L'articolo 120, comma 1, del regolamento prevedeva già, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che i «pesi» o «punteggi» da assegnare ai criteri di valutazione, eventualmente articolati in «sub-pesi» o «sub-punteggi», di cui all'articolo 83, commi 1 e 4, del codice ed indicati nel bando di gara, dovessero essere globalmente pari a cento.

Le linee guida precisano che le stazioni appaltanti possono imporre un livello minimo qualitativo, determinando un valore soglia per il punteggio che le offerte devono ottenere per determinati criteri, fermo restando che lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato.

Si fa presente che l'articolo 95, comma 8, del Codice prevede che il documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato.

Un problema che si pone, nel procedere alla scomposizione di un criterio in sub criteri, è quello della cosiddetta **riparametrazione**; tale situazione potrebbe verificarsi qualora il punteggio massimo ottenuto per un determinato criterio non raggiunge il valore di 1 in quanto il punteggio è attribuito sulla base di subcriteri determinando un'alterazione della proporzione stabilita dalla stazione appaltante tra i diversi elementi di ponderazione. Si procede in tal caso alla riparametrazione dei punteggi, ai fini di riallineamento ai punteggi previsti, che deve essere espressamente contemplata nei documenti di gara. La stazione appaltante può procedere a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica o quella economica, complessivamente considerate. In proposito, nell'AIR è stato precisato che ciò è stato consentito "in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali".

La valutazione degli elementi quantitativi

Nelle linee guida in esame si precisa che vengono fornite considerazioni di carattere generale relative al calcolo dei singoli coefficienti e all'aggregazione dei punteggi ottenuti rinviando per maggiori approfondimenti al [quaderno pubblicato dall'Autorità nel dicembre 2011, denominato "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa"](#).

Tra gli elementi quantitativi particolare rilevanza assume il prezzo il cui importo massimo che la stazione appaltante intende sostenere è fissato nei bandi: non sono ammesse offerte al rialzo, i concorrenti propongono sconti rispetto a tale importo massimo. Secondo quanto precisato dalle linee guida, il **punteggio minimo**, pari a **zero**, è attribuito all'offerta che **non presenta sconti** rispetto al prezzo a base di gara, mentre il **punteggio massimo** all'offerta che presenta lo **sconto maggiore**.

Il paragrafo IV riporta modalità di calcolo dei punteggi economici che rispettano i criteri suddetti, utilizzabili

soprattutto quando il criterio di formazione della graduatoria è quello aggregativo compensatore, che si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo del criterio. Il documento indica il metodo dell'interpolazione lineare e il metodo cosiddetto bilineare. Si consente comunque alle stazioni appaltanti l'utilizzo di altri sistemi, esplicitati nel bando o nella lettera di invito, a patto che vengano rispettati i predetti criteri (ovvero punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l'offerta con lo sconto più elevato).

La valutazione degli elementi qualitativi e i criteri motivazionali

I **criteri motivazionali** per l'attribuzione dei punteggi discrezionali agli elementi qualitativi devono essere **indicati nel bando di gara** o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento.

Si ricorda che il terzo periodo del comma 4 dell'articolo 83 del decreto legislativo n. 163 del 2006, che attribuiva alla Commissione giudicatrice il potere di fissare i criteri motivazionali, è stato soppresso dall'articolo 1, comma 1, lettera u), del decreto legislativo n. 152 del 2008 (cd. terzo decreto correttivo).

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa a patto che rispettino i **principi di non discriminazione, proporzionalità, trasparenza** e che abbiano **basi scientifiche**.

Le linee guida precisano che nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi:

1. l'attribuzione discrezionale di un **coefficiente** (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;
2. il **confronto a coppie** tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.

Le linee guida provvedono a fornire indicazioni circa le possibili alternative a cui si procede al termine dei confronti. Come sottolineato anche nei precedenti orientamenti, si precisa che il confronto a coppie è adatto alle gare con numerose offerte.

La formazione della graduatoria

L'articolo 95, comma 9, del Codice dispone, tra l'altro, che, per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano **metodologie** tali da consentire di **individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa**.


Le linee guida in esame fanno riferimento ad alcuni metodi proposti dalla letteratura scientifica quali il metodo aggregativo compensatore, il metodo Electre (*Elimination and Choice Translating Reality*) e il metodo Topsis. Le linee guida illustrano tali metodi evidenziando i possibili inconvenienti legati al ricorso al metodo aggregativo compensatore, maggiormente utilizzato dalle stazioni appaltanti.

La stazione appaltante può comunque applicare il metodo più opportuno a condizione che rispetti i seguenti principi: abbia **basi scientifiche**, sia **proporzionale con l'oggetto** dell'appalto e **non discriminatorio**, sia **descritto nel bando di gara**.

Senato: Dossier n. 357

Camera: Documentazioni e ricerche n. 247

27 luglio 2016

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori infrastrutture e trasporti	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente