



Autorità Nazionale Anticorruzione

Linee guida

Offerta economicamente più vantaggiosa

Relazione AIR

Sommario

| | |
|--|---|
| Premessa | 2 |
| 1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità | 2 |
| 2. Il quadro normativo di riferimento | 3 |
| 3. La procedura di consultazione pubblica | 3 |
| 4. Le scelte di fondo effettuate | 4 |
| 5. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento | 5 |
| 1. Osservazioni generali..... | 5 |
| 2. I criteri di valutazione e la ponderazione. Gli elementi quantitativi e qualitativi | 6 |
| 3. La formazione della graduatoria..... | 7 |

Premessa

Il presente documento, redatto in base all'art. 8 del Regolamento recante «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)» (di seguito, "Regolamento AIR") descrive il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che hanno condotto all'adozione delle Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, dando evidenza delle ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo, soprattutto con riferimento alle più significative osservazioni formulate in sede di consultazione.

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

Il documento in esame è stato redatto in attuazione dell'art. 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 (di seguito "Codice") che consente all'ANAC di definire linee guida al fine di promuovere l'efficienza e la qualità delle stazioni appaltanti, favorendo lo sviluppo delle migliori pratiche.

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.

Tali indicazioni possono risultare un utile riferimento anche alla luce dei vincoli posti dalle norme nella scelta del criterio di aggiudicazione, al fine di promuovere la qualità degli affidamenti; l'evidente preferenza accordata all'individuazione della offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo impone una rinnovata consapevolezza degli strumenti a disposizione delle stazioni appaltanti per la corretta selezione delle offerte.

2. Il quadro normativo di riferimento

L'art. 95 del Codice individua i criteri di aggiudicazione e definisce i parametri per la scelta del criterio più adeguato in relazione alla procedura da avviare, tenuto conto dell'oggetto, dell'importo e delle caratteristiche della stessa.

La disposizione, più volte richiamata nell'ambito del Codice, costituisce il principale riferimento non solo per le procedure relative ai settori ordinari ma anche per quelle relative ai settori speciali, per l'aggiudicazione di contratti di appalto, di concessione e di partenariato nonché per gli affidamenti a contraente generale.

Il quadro normativo di riferimento è completato dalle disposizioni contenute nell'articolo 96 del Codice che introduce una rilevante novità in tema di valutazione economica delle offerte in termini di costo/efficacia, al fine di consentire la valutazione economica di una fornitura, di un lavoro o di un servizio tenendo conto di tutti i costi derivanti dallo stesso e legati al suo ciclo di vita dall'acquisizione, all'utilizzo fino allo smaltimento.

Il concetto di costo del ciclo di vita, di chiara derivazione anglosassone, abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati.

3. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento recante «Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa», con modalità aperta, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 28.4.2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso

della consultazione pubblica sono pervenuti n. 94 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti.

4. Le scelte di fondo effettuate

Sono state fornite indicazioni per meglio definire l'ambito di applicazione dei criteri di aggiudicazione indicati dal Codice, al fine di rispondere all'esigenza, manifestata da numerosi operatori, di disporre di elementi utili a chiarire le fattispecie ricomprese nel perimetro di applicazione dei diversi criteri enunciati dall'articolo 95.

Tale intervento ha consentito di elaborare riferimenti che tengono conto delle attuali condizioni del mercato delle commesse pubbliche e delle esigenze di approvvigionamento normalmente espresse dalle stazioni appaltanti, senza comprimere le valutazioni delle stesse.

L'attività di elaborazione dei criteri di valutazione, che precede l'avvio della procedura di gara, concorre a definirne la strategia ed è determinante ai fini di una selezione delle offerte improntata alla concorrenza e al soddisfacimento delle esigenze perseguite dalle stazioni appaltanti.

In tale prospettiva, si è inteso precisare 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 devono svilupparsi nel corso della vita iniziale dell'appalto, dalla programmazione alla predisposizione della documentazione di gara.

Sono stati definiti i parametri generali che, secondo la prassi, le stazioni appaltanti devono valutare ai fini della concreta individuazione dei criteri di valutazione e per la determinazione dei relativi punteggi. Tali indicazioni consentono di orientare, senza mortificare, la discrezionalità della stazione appaltante, unica conoscitrice del contesto in cui si inserisce l'affidamento.

L'equilibrata valutazione dei suddetti elementi e il costante orientamento alla tutela della concorrenza favoriscono, senza dubbio, l'innalzamento della qualità degli affidamenti e costituiscono motivo di rilancio del mercato auspicato dal legislatore, valorizzando la discrezionalità delle stazioni appaltanti.

In relazione alle osservazioni pervenute è stata altresì chiarita la distinzione tra il criterio del prezzo e il criterio del costo, nell'ottica di un apprezzamento degli aspetti economici dell'offerta che tenga conto degli impatti complessivi.

La facoltà di utilizzare entrambi i criteri per la valutazione della componente economica dell'offerta può ampliare l'articolazione anche del criterio di aggiudicazione del miglior rapporto qualità/prezzo,

offrendo alle stazioni appaltanti la possibilità di modulare l'apprezzamento dell'offerta economica e di valorizzare non solo la componente che più immediatamente impatta sulla spesa pubblica ma anche i costi non immediatamente percepibili ma ugualmente incidenti sui pubblici interessi.

Ai fini dell'attribuzione dei punteggi e della formulazione della graduatoria finale sono stati proposti le formule e i metodi più diffusi, evidenziandone le modalità di applicazione e le caratteristiche essenziali. Ciò consente alle stazioni appaltanti di disporre nell'immediato degli strumenti di base per l'attribuzione dei punteggi e la formulazione della graduatoria.

E' indubbio che, sulla base delle specifiche esigenze ed esperienze, le stazioni appaltanti potranno poi procedere alla elaborazione di formule più complesse che, nel rispetto dei limiti fissati dalle linee guida e dalla giurisprudenza, meglio rispondano alle esigenze di selezione nonché alle caratteristiche del mercato, valutando gli effetti della applicazione di una determinata formula o di un determinato metodo.

Con riferimento alla riparametrazione, è stato consentito alle stazioni appaltanti di procedere anche a una seconda riparametrazione, in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali. Sarà la stazione appaltante a valutare l'opportunità di procedere alla riparametrazione dei punteggi, considerate le caratteristiche generali del sistema di attribuzione dei punteggi.

Come chiesto in sede di consultazione, sono state altresì fornite indicazioni in materia di utilizzo dei criteri ambientali minimi e del rating di legalità ai fini della valutazione delle offerte.

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. A seguito di una successiva analisi dei criteri elaborati a tal fine dalle stazioni appaltanti e dei relativi risultati conseguiti, potranno essere suggeriti ulteriori criteri di valutazione per il conseguimento delle finalità sottese alle disposizioni del Codice in tema di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, dei giovani professionisti nonché delle imprese di nuova costituzione.

5. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento

1. Osservazioni generali

Si è ritenuto di non differenziare la disciplina relativa ai lavori da quella relativa ai servizi e le forniture né di differenziare la medesima disciplina in relazione al settore merceologico.

Le caratteristiche generali di un determinato macro-settore non sempre risultano esattamente replicate nei singoli comparti che lo compongono, che spesso possono presentare rilevanti specificità. In tale prospettiva, la differenziazione della disciplina relativa al criterio di aggiudicazione avrebbe potuto ingessare l'attività delle stazioni appaltanti, privandole della discrezionalità necessaria a valutare le specificità del settore cui afferisce l'affidamento. La stazione appaltante potrà, dunque, in relazione all'indagine di mercato svolta e agli elementi in generale in suo possesso, effettuare le valutazioni necessarie a specificare il criterio di aggiudicazione nei suoi diversi profili.

La preventiva valutazione delle esigenze della stazione appaltante e la necessaria trasparenza nei confronti dei concorrenti suggeriscono altresì di adottare criteri, formule, metodi chiari e precisi, predeterminati rispetto alla valutazione delle offerte. Ciò induce a non stabilire limiti massimi o minimi di punteggio in relazione alle diverse componenti delle offerte nonché ai singoli criteri o subcriteri ma di suggerire alle stazioni appaltanti criteri e metodi di determinazione di tali punteggi.

2. I criteri di valutazione e la ponderazione. Gli elementi quantitativi e qualitativi

Con riferimento ai criteri di valutazione si è preferito non definire in maniera puntuale i criteri di valutazione a cui le stazioni appaltanti dovranno attenersi, offrendo indicazioni sul metodo da utilizzare a tale scopo; allo stesso modo, la determinazione dei punteggi da attribuire in relazione a ciascun criterio può essere indirizzata, fornendo alle stazioni appaltanti gli strumenti logici che consentano di analizzare i fattori determinanti e di apprezzare la rilevanza di ciascun profilo di valutazione.

Tra le formule per l'attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica sono state selezionate quelle di più comune utilizzo e in grado di adattarsi ai più vari settori merceologici, fermo restando che le stazioni appaltanti ben possono utilizzare altre formule, nei limiti definiti dalla linea guida.

La selezione della formula di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica, infatti, è strettamente legata agli obiettivi che la stazione appaltante si prefigge e alle caratteristiche del mercato. Sono state pertanto segnalate le principali tipologie di formule per l'attribuzione dei punteggi che risultano più utilizzate nella prassi e hanno ricevuto conferme nelle valutazioni della giurisprudenza.

Con riferimento ai metodi per il confronto a coppie, si è preferito non segnalare preferenze per uno specifico metodo, mettendo in evidenza eventuali caratteristiche specifiche. L'utilizzo di tali metodi può infatti essere eventualmente determinato anche da esigenze di maggiore linearità, tenuto conto della minore complessità dell'affidamento.

Non sono state specificate, come richiesto, modalità semplificate per l'individuazione della migliore offerta nel caso di procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria in quanto la strutturazione del criterio di aggiudicazione deve essere collegata alla complessità dell'oggetto dell'affidamento; pertanto

non si può escludere che procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria necessitino di una articolazione dei criteri di aggiudicazione altrettanto complessa.

Ciò consentirà altresì di individuare gli ulteriori profili di intervento al fine di consentire lo sviluppo e la diffusione di *best practices* in materia.

3. La formazione della graduatoria

Si è ritenuto di non specificare la casistica di applicazione dei diversi metodi per la formazione della graduatoria di gara in quanto il relativo utilizzo è legato agli obiettivi di valutazione della stazione appaltante più che a specifici casi o mercati di riferimento.

L'utilizzo dei metodi diversi dall'aggregativo compensatore, più complessi e meno intuitivi, richiede comunque un più elevato livello di elaborazione ma ciò non esclude che le stazioni appaltanti dispongano della necessaria competenza ed esperienza per il relativo impiego, indipendentemente da specifici profili di qualificazione.

Inoltre, considerata la permanenza della previsione che consente alle stazioni appaltanti di valutare la congruità non solo delle offerte che superano le soglie definite dal Codice ma anche di quelle che presentano specifici indici di anomalia, si ritiene che l'utilizzo anche di metodi diversi dall'aggregativo compensatore non pregiudichi l'individuazione delle offerte anomale.