



Giornata 4 Le principali Norme

SAPERI PER L'EDILIZIA

DALL'OFFERTA ALL'AGGIUDICAZIONE NEI LAVORI PUBBLICI

Seminario 8 giugno 2017

QUADERNO DI DOCUMENTAZIONE

INDICE

PREMESSA	3
1. I criteri di aggiudicazione	4
- La Legge Delega	
- Il Codice	
2. Le commissioni di gara	11
- La Legge Delega	
- Il Codice	
3. Il Soccorso Istruttorio	14
- La Legge Delega	
- Il Codice	
4. L'aggiudicazione: le singole fasi	18
- Il Codice	
ALLEGATI	20
- Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa"; Relazione AIR, Linee Guida n. 2;	
- Linee guida n. 5, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici"; Relazione AIR, Linee guida n. 5.	

PREMESSA

Quello che segue intende essere un supporto pratico per rendere più agevole la partecipazione degli uditori all'incontro di lavoro.

A tal fine, si è inteso fornire un'indicazione in merito alle principali norme applicabili nonché in merito alle linee guida ANAC relative agli istituti trattati.

La guida che segue, visto che i temi sono ampi e complessi, non pretende di essere esaustiva, bensì si limita ad offrire una base e dunque spunti di riflessione.

Sono riportate le principali norme di:

- *Legge Delega 28 gennaio 2016, n. 11, di seguito anche LEGGE DELEGA;*
- *Dlgs n. 50/16 e s.m.i, di seguito anche CODICE.*

Riguardo al Codice, è riprodotta la versione così come emendata (gli emendamenti sono evidenziati) dal Decreto Legislativo Correttivo approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 19 aprile "Salvo Intese" e dunque in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Si è appreso che, prima della pubblicazione, potrebbero essere rivisti taluni aspetti di merito e di dettaglio.

Infine, in allegato, sono presenti le Linee-guida emanate al riguardo dall'ANAC.

1. I criteri di aggiudicazione

LA LEGGE DELEGA

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, di seguito denominato «decreto di recepimento delle direttive», nonché, entro il 31 luglio 2016, un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di seguito denominato «decreto di riordino», ferma restando la facoltà per il Governo di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo per le materie di cui al presente alinea, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

- p) previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, facendo ricorso anche al criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e stabilendo un maggiore punteggio per i beni, i lavori e i servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente;
- ff) utilizzo, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita e includendo il «miglior rapporto qualità/prezzo» valutato con criteri oggettivi sulla base degli aspetti qualitativi, ambientali o sociali connessi all'oggetto dell'appalto pubblico o del contratto di concessione; regolazione espressa dei criteri, delle caratteristiche tecniche e prestazionali e delle soglie di importo entro le quali le stazioni appaltanti ricorrono al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, nonché indicazione delle modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale, che rendano non predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta anomala, con particolare riguardo ad appalti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria;
- ddd) valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, promozione della continuità dei livelli occupazionali, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

IL CODICE

Art. 3. (Definizioni)

1. Ai fini del presente codice si intende per:

hhhh) «ciclo di vita», tutte le fasi consecutive o interconnesse, compresi la ricerca e lo sviluppo da realizzare, la produzione, gli scambi e le relative condizioni, il trasporto, l'utilizzazione e la manutenzione, della vita del prodotto o del lavoro o della prestazione

Art. 94. (Principi generali in materia di selezione)

1. Gli appalti sono aggiudicati sulla base di criteri stabiliti conformemente agli articoli da 95 a 97 previa verifica, in applicazione degli articoli 85, 86 e 88, della sussistenza dei seguenti presupposti:

a) l'offerta è conforme ai requisiti, alle condizioni e ai criteri indicati nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse nonché nei documenti di gara, tenuto conto, se del caso, dell'articolo 95, comma 14;

b) l'offerta proviene da un offerente che non è escluso ai sensi dell'articolo 80 e che soddisfa i criteri di selezione fissati dall'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 83 e, se del caso, le norme e i criteri non discriminatori di cui all'articolo 91.

2. La stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3.

Art. 95. (Criteri di aggiudicazione dell'appalto)

1. I criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell'offerta. Essi garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte. Le stazioni appaltanti verificano l'accuratezza delle informazioni e delle prove fornite dagli offerenti.

2. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, 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, conformemente all'articolo 96.

3. Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, **fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a)**;

b) 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~~ **pari o superiore a 40.000 euro**;

4. Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

~~a) 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~~;

a) fermo restando quanto previsto dall'articolo 36, comma 2, lettera d), per i lavori di

importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo; in tali ipotesi, qualora la stazione appaltante applichi l'esclusione automatica, la stessa ha l'obbligo di ricorrere alle procedure di cui all'articolo 97, commi 2 e 8;

b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;

c) per i servizi e le forniture ~~di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35,~~ **di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.**

5. Le stazioni appaltanti che dispongono l'aggiudicazione ai sensi del comma 4 ne danno adeguata motivazione e indicano nel bando di gara il criterio applicato per selezionare la migliore offerta.

6. I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, 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 di tali criteri possono rientrare:
(*si vedano le Linee Guida n. 2 di ANAC*)

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni; (*si presti attenzione alla possibile criticità di tale criterio in presenza della riduzione della cauzione di cui all'articolo 93, comma 7, settimo periodo - n.d.r.*)

b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso; (*si presti attenzione alla possibile criticità di tale criterio in presenza della riduzione della cauzione di cui all'articolo 93, comma 7, terzo periodo - n.d.r.*)

c) il costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;

d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;

e) 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;

f) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;

g) le condizioni di consegna quali la data di consegna, il processo di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

7. L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi.

8. I 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 anche~~ **prevedendo** una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi.

9. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 8 non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri. 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.

~~10. Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.~~

10. Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a). Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d).

10-bis. La stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.

11. I criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.

12. Le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. Tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o nella lettera di invito.

13. 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 **e di impresa** 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. Indicano altresì il maggior punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente **ivi inclusi i beni o prodotti da filiera corta o a chilometro zero.**

14. Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, nei casi di adozione del miglior rapporto qualità prezzo, si applicano altresì le seguenti disposizioni:

a) 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. Le varianti sono comunque collegate** all'oggetto dell'appalto;

b) 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;

c) solo le varianti che rispondono ai requisiti minimi prescritti dalle amministrazioni aggiudicatrici sono prese in considerazione;

d) 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.

14-bis. In caso di appalti aggiudicati con il criterio di cui al comma 3, le stazioni appaltanti non possono attribuire alcun punteggio per l'offerta di opere aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta.

15. Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

Art. 96. (Costi del ciclo di vita)

1. I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:

a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:

1) costi relativi all'acquisizione;

2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;

3) costi di manutenzione;

4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio;

b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

2. Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un'applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;

b) essere accessibile a tutte le parti interessate;

c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia.

3. L'allegato XVIII al ~~presente decreto~~ **presente codice** contiene l'elenco degli atti legislativi dell'Unione e, ove necessario, degli atti delegati attuativi che approvano metodi comuni per la valutazione del costo del ciclo di vita.

Art. 97. (Offerte anormalmente basse)

1. Gli operatori economici forniscono, su richiesta della stazione appaltante, spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse, sulla base di un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta.

2. Quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano un ribasso pari o superiore ad una soglia di anomalia determinata; al fine di non rendere predeterminabili dai candidati (*rectius: dagli offerenti*) i parametri di riferimento per il calcolo della soglia, ~~procedendo il RUP o la commissione giudicatrice procedono~~ al sorteggio, in sede di gara, di uno dei seguenti metodi:

a) ~~media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento venti per cento~~, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media;

b) ~~media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento venti per cento~~ **rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso arrotondato all'unità superiore**, tenuto conto che se la prima cifra dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi è pari ovvero uguale a zero la media resta invariata; qualora invece la prima cifra dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi è dispari, la media viene decrementata percentualmente di un valore pari a tale cifra;

c) ~~media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, incrementata del venti per cento~~ **quindici per cento**;

~~d) media aritmetica dei ribassi in termini assoluti di tutte le offerte ammesse, decurtata del venti per~~

d) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse incrementata del dieci per cento;

e) ~~media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media, moltiplicato per un coefficiente sorteggiato dalla commissione giudicatrice all'atto del suo insediamento tra i seguenti valori: 0,6; 0,8; 1; 1,2; 1,4~~ **coefficiente sorteggiato dalla commissione giudicatrice o, in mancanza della commissione, dal RUP, all'atto del suo insediamento tra i seguenti valori: 0,6; 0,7; 0,8; 0,9.**

3. Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

3-bis. Il calcolo di cui al comma 2 è effettuato ove il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque.

4. Le spiegazioni di cui al comma 1 possono, in particolare, riferirsi a:

a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione;

b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori;

c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente.

5. La stazione appaltante richiede per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni, la presentazione, per iscritto, delle spiegazioni. Essa esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato, con le modalità di cui

al primo periodo, che l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

- a) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3;
- b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 105;
- c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 95, ~~comma 9~~, comma 10, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;
- d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16.

6. Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. Non sono, altresì, ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. La stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa.

7. La stazione appaltante qualora accerti che un'offerta è anormalmente bassa in quanto l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato può escludere tale offerta unicamente per questo motivo, soltanto dopo aver consultato l'offerente e se quest'ultimo non è in grado di dimostrare, entro un termine sufficiente stabilito dalla stazione appaltante, che l'aiuto era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE. La stazione appaltante esclude un'offerta in tali circostanze e informa la Commissione europea.

8. Per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2. In tal caso non si applicano i commi 4, 5 e 6. Comunque la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci.

9. La Cabina di regia di cui all'articolo 212, su richiesta, mette a disposizione degli altri Stati membri, a titolo di collaborazione amministrativa, tutte le informazioni a disposizione, quali leggi, regolamenti, contratti collettivi applicabili o norme tecniche nazionali, relative alle prove e ai documenti prodotti in relazione ai dettagli di cui ai commi 4 e 5.

2. Le commissioni di gara

LA LEGGE DELEGA

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, di seguito denominato «decreto di recepimento delle direttive», nonché, entro il 31 luglio 2016, un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di seguito denominato «decreto di riordino», ferma restando la facoltà per il Governo di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo per le materie di cui al presente alinea, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

hh) creazione, presso l'ANAC, di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione, prevedendo, tenuto conto, a seguito di apposite verifiche, delle precedenti attività professionali dei componenti e dell'eventuale sussistenza di ipotesi di conflitti d'interesse:

- 1) ai fini dell'iscrizione all'albo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità nello specifico settore cui si riferisce il contratto, nonché le cause di incompatibilità e di cancellazione dal medesimo albo;
- 2) l'assegnazione dei componenti alle commissioni giudicatrici mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione;
- 3) che l'ANAC adotti con propria determinazione la disciplina generale per la tenuta dell'albo, comprensiva dei criteri per il suo aggiornamento;

IL CODICE

Art. 77. (~~Commissione di aggiudicazione~~ Commissione giudicatrice)

1. Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ~~individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo~~, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

2. La commissione è costituita da un numero dispari di commissari, non superiore a cinque, individuato dalla stazione appaltante e può lavorare a distanza con procedure telematiche che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni.

3. I commissari sono scelti fra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC di cui all'articolo 78 e, nel caso di procedure di aggiudicazione svolte da CONSIP S.p.a, INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. e dai soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, tra gli esperti iscritti nell'apposita sezione speciale dell'Albo, non appartenenti alla stessa stazione appaltante e, solo se non disponibili in numero sufficiente, anche tra gli esperti della sezione speciale che prestano servizio presso la stessa stazione appaltante ovvero, se il numero risulti ancora insufficiente, ricorrendo anche agli altri esperti iscritti all'Albo al di fuori della sezione speciale. Essi sono individuati dalle stazioni appaltanti mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione. Tale lista è comunicata dall'ANAC alla stazione appaltante, entro cinque giorni dalla richiesta della stazione appaltante. La stazione appaltante può, in caso di affidamento di contratti **per i servizi e le forniture** di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, **per i lavori di importo inferiore a un milione di euro** o per quelli che non presentano particolare complessità, nominare **alcuni** componenti interni alla stazione appaltante, nel rispetto del principio di rotazione, **escluso il Presidente**. Sono considerate di non particolare complessità le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'articolo 58. **In caso di affidamento di contratti per i servizi e le forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo, effettuati nell'ambito di attività di ricerca e sviluppo, l'ANAC, previa richiesta e confronto con la stazione appaltante sulla specificità dei profili, può selezionare i componenti delle commissioni giudicatrici anche tra gli esperti interni alla medesima stazione appaltante.**

4. I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta. **La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura.**

5. Coloro che, nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, hanno ricoperto cariche di pubblico amministratore, non possono essere nominati commissari giudicatori relativamente ai contratti affidati dalle Amministrazioni presso le quali hanno esercitato le proprie funzioni d'istituto.

6. Si applicano ai commissari e ai segretari delle commissioni l'articolo 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 51 del codice di procedura civile, nonché l'articolo 42 del presente codice. Sono altresì esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

7. La nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte.

8. Il Presidente della commissione giudicatrice è individuato dalla stazione appaltante tra i commissari sorteggiati.

9. Al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari dichiarano ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, l'inesistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui ai commi 4, 5 e 6. **Le stazioni appaltanti, prima del conferimento dell'incarico, accertano l'insussistenza delle cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice di cui ai commi 4, 5 e 6 del presente articolo, all'articolo 35-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'articolo 42 del presente codice. La sussistenza di cause ostative o la dichiarazione di incompatibilità dei candidati devono essere tempestivamente comunicate dalla stazione appaltante all'ANAC ai fini della cancellazione dell'esperto dall'albo e della comunicazione di un nuovo esperto.**

10. Le spese relative alla commissione sono inserite nel quadro economico dell'intervento tra le somme a disposizione della stazione appaltante. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANAC, è stabilita la tariffa di iscrizione all'albo e il compenso massimo per i commissari. I dipendenti pubblici sono gratuitamente iscritti all'Albo e ad essi non spetta alcun compenso, se appartenenti alla stazione appaltante.

11. In caso di rinnovo del procedimento di gara, a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti, è riconvocata la medesima commissione, fatto salvo il caso in cui l'annullamento sia derivato da un vizio nella composizione della commissione.

~~12. Fino alla adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'articolo 78, la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.~~

13. Il presente articolo non si applica alle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o concessioni effettuate dagli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 115 a 121.

Art. 78. (Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici)

1. E' istituito presso l'ANAC, che lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Ai fini dell'iscrizione nel suddetto albo, i soggetti interessati devono essere in possesso di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto, secondo i criteri e le modalità che l'Autorità definisce ~~in un apposito atto~~ **con apposite linee guida**, valutando la possibilità di articolare l'Albo per aree tematiche omogenee, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice. Fino all'adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo, si applica l'articolo 216, comma 12.

(si vedano le Linee guida n. 5 dei ANAC)

1-bis. Con le linee guida di cui al comma 1 sono, altresì, disciplinate le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici, prevedendo, di norma, sedute pubbliche, nonché sedute riservate per la valutazione delle offerte tecniche e per altri eventuali adempimenti specifici.

3. Il Soccorso Istruttorio

LA LEGGE DELEGA

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, di seguito denominato «decreto di recepimento delle direttive», nonché, entro il 31 luglio 2016, un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di seguito denominato «decreto di riordino», ferma restando la facoltà per il Governo di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo per le materie di cui al presente alinea, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

z) riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, con attribuzione a questi ultimi della piena possibilità di integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento di natura formale della domanda, purché non attenga agli elementi oggetto di valutazioni sul merito dell'offerta, e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCpass, garantendo a tal fine l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo l'applicazione di specifiche sanzioni in caso di rifiuto all'interoperabilità;

IL CODICE

Art. 83. (Criteri di selezione e soccorso istruttorio)

1. I criteri di selezione riguardano esclusivamente:

- a) i requisiti di idoneità professionale;
- b) la capacità economica e finanziaria;
- c) le capacità tecniche e professionali.

2. I requisiti e le capacità di cui al comma 1 sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione. Per i lavori, con ~~linee guida dell'ANAC adottate~~ **decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottare, su proposta dell'ANAC** entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati, nel rispetto dei principi di cui al presente articolo e anche al fine di favorire l'accesso da parte delle microimprese e delle piccole e medie imprese, il sistema di qualificazione, i casi e le modalità di avvalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi di cui all'articolo 45, lettere b) e c) e la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII. Fino all'adozione di dette linee guida, si applica l'articolo 216, comma 14.

3. Ai fini della sussistenza dei requisiti di cui al comma 1, lettera a), i concorrenti alle gare, se cittadini italiani o di altro Stato membro residenti in Italia, devono essere iscritti nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato, o presso i competenti ordini professionali. Al cittadino di altro Stato membro non residente in Italia, è richiesta la prova dell'iscrizione, secondo le modalità vigenti nello Stato di residenza, in uno dei registri professionali o commerciali di cui all'allegato XVI, mediante dichiarazione giurata o secondo le modalità vigenti nello Stato membro nel quale è stabilito ovvero mediante attestazione, sotto la propria responsabilità, che il certificato prodotto è stato rilasciato da uno dei registri professionali o commerciali istituiti nel Paese in cui è residente. Nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, se i candidati o gli offerenti devono essere in possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio Paese d'origine i servizi in questione, la stazione appaltante può chiedere loro di provare il possesso di tale autorizzazione ovvero l'appartenenza all'organizzazione.

4. Per gli appalti di servizi e forniture, ai fini della verifica del possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettera b), le stazioni appaltanti, nel bando di gara, possono richiedere:

- a) che gli operatori economici abbiano un fatturato minimo annuo, compreso un determinato fatturato minimo nel settore di attività oggetto dell'appalto;
- b) che gli operatori economici forniscano informazioni riguardo ai loro conti annuali che evidenzino in particolare i rapporti tra attività e passività;
- c) un livello adeguato di copertura assicurativa contro i rischi professionali.

5. Il fatturato minimo annuo richiesto ai sensi del comma 4, lettera a) non può comunque superare il doppio del valore stimato dell'appalto, **calcolato in relazione al periodo di riferimento dello stesso**, salvo in circostanze adeguatamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei servizi e forniture, oggetto di affidamento. La stazione appaltante, ove richieda un fatturato minimo annuo, ne indica le ragioni nei documenti di gara. Per gli appalti divisi in lotti, il presente comma si applica per ogni singolo lotto. Tuttavia, le stazioni appaltanti possono fissare il fatturato minimo annuo che gli operatori economici devono avere con riferimento a gruppi di lotti nel caso in cui all'aggiudicatario siano aggiudicati più lotti da eseguirsi contemporaneamente. Se gli appalti basati su un accordo quadro devono essere aggiudicati in seguito alla riapertura della gara, il requisito del fatturato annuo massimo di cui al

primo periodo del presente comma è calcolato sulla base del valore massimo atteso dei contratti specifici che saranno eseguiti contemporaneamente, se conosciuto, altrimenti sulla base del valore stimato dell'accordo quadro. Nel caso di sistemi dinamici di acquisizione, il requisito del fatturato annuo massimo è calcolato sulla base del valore massimo atteso degli appalti specifici da aggiudicare nell'ambito di tale sistema.

6. Per gli appalti di servizi e forniture, per i criteri di selezione di cui al comma 1, lettera c), le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità. Nelle procedure d'appalto per forniture che necessitano di lavori di posa in opera o di installazione, servizi o lavori, la capacità professionale degli operatori economici di fornire tali servizi o di eseguire l'installazione o i lavori è valutata con riferimento alla loro competenza, efficienza, esperienza e affidabilità. Le informazioni richieste non possono eccedere l'oggetto dell'appalto; l'amministrazione deve, comunque, tener conto dell'esigenza di protezione dei segreti tecnici e commerciali.

7. Fermo restando il sistema di qualificazione di cui all'articolo 84 nonché quanto previsto in materia di prova documentale preliminare dall'articolo 85, la dimostrazione dei requisiti di cui al comma 1, lettere b) e c) è fornita, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso delle forniture o dei servizi, utilizzando i mezzi di prova di cui all'articolo 86, commi 4 e 5.

8. Le stazioni appaltanti indicano le condizioni di partecipazione richieste, che possono essere espresse come livelli minimi di capacità, congiuntamente agli idonei mezzi di prova, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse ed effettuano la verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, ivi comprese le risorse umane, organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite. **Per i soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere d), e), f) e g), nel bando sono indicate le eventuali misure in cui gli stessi requisiti devono essere posseduti dai singoli concorrenti partecipanti. La mandataria in ogni caso deve possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria.** I bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione rispetto a quelle previste dal presente codice e da altre disposizioni di legge vigenti. Dette prescrizioni sono comunque nulle.

~~9. Le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda possono essere sanate attraverso la procedura di soccorso istruttorio di cui al presente comma. In particolare, la mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo di cui all'articolo 85, con esclusione di quelle afferenti all'offerta tecnica ed economica, obbliga il concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 5.000 euro. In tal caso, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere, da presentare contestualmente al documento comprovante l'avvenuto pagamento della sanzione, a pena di esclusione. La sanzione è dovuta esclusivamente in caso di regolarizzazione. Nei casi di irregolarità formali, ovvero di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non essenziali, la stazione appaltante ne richiede comunque la regolarizzazione con la procedura di cui al periodo precedente, ma non applica alcuna sanzione. In caso di inutile decorso del termine di regolarizzazione, il concorrente è escluso dalla gara. Costituiscono irregolarità essenziali non sanabili le carenze della documentazione che non consentono l'individuazione del contenuto o del soggetto responsabile della stessa.~~

9. Le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda possono essere sanate attraverso la procedura di soccorso istruttorio di cui al presente comma. In particolare, in caso di mancanza, incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del

documento di gara unico europeo di cui all'articolo 85, con esclusione di quelle afferenti all'offerta economica e all'offerta tecnica, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere. In caso di inutile decorso del termine di regolarizzazione, il concorrente è escluso dalla gara. Costituiscono irregolarità essenziali non sanabili le carenze della documentazione che non consentono l'individuazione del contenuto o del soggetto responsabile della stessa.

10. ~~E' istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del rating di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai soli fini della qualificazione delle imprese, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione. E' istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del rating di impresa e delle relative premialità, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione agli operatori economici, su richiesta.~~ Il suddetto sistema è connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono ~~la capacità strutturale e di affidabilità~~ **l'affidabilità** dell'impresa. L'ANAC definisce i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione, mediante linee guida adottate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice **tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione**. ~~Rientra nell'ambito dell'attività di gestione del suddetto sistema la determinazione da parte di ANAC di misure sanzionatorie amministrative nei casi di omessa o tardiva denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di contratti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi. I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa di cui al presente comma tengono conto, in particolare, del rating di legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 213, comma 7, nonché dei precedenti comportamentali dell'impresa, con riferimento al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto. Tengono conto altresì della regolarità contributiva, ivi compresi i versamenti alle Casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti. Le linee guida di cui al precedente periodo istituiscono altresì un sistema amministrativo, regolato sotto la direzione dell'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi, prevedendo altresì uno specifico regime sanzionatorio nei casi di omessa o tardiva denuncia. I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa di cui al presente comma tengono conto, in particolare, dei precedenti comportamenti dell'impresa, con riferimento al mancato utilizzo del soccorso istruttorio, all'applicazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive, nonché al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara sia in fase di esecuzione del contratto. Per il calcolo del rating di impresa si tiene conto del comportamento degli operatori economici tenuto nelle procedure di affidamento avviate dopo l'entrata in vigore della presente disposizione. L'ANAC attribuisce elementi premiali agli operatori economici per comportamenti anteriori all'entrata in vigore della presente disposizione conformi a quanto previsto per il rilascio del rating di impresa.~~

4. L'aggiudicazione: le singole fasi

IL CODICE

Art. 32. (Fasi delle procedure di affidamento)

1. Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti previsti dal presente codice o dalle norme vigenti.
2. Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. **Nella procedura di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti.**
3. La selezione dei partecipanti e delle offerte avviene mediante uno dei sistemi e secondo i criteri previsti dal presente codice.
4. Ciascun concorrente non può presentare più di un'offerta. L'offerta è vincolante per il periodo indicato nel bando o nell'invito e, in caso di mancata indicazione, per centottanta giorni dalla scadenza del termine per la sua presentazione. La stazione appaltante può chiedere agli offerenti il differimento di detto termine.
5. La stazione appaltante, previa verifica della proposta di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 33, comma 1, provvede all'aggiudicazione.
6. L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito nel comma 8.
7. L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti.
8. Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario. Se la stipulazione del contratto non avviene nel termine fissato, l'aggiudicatario può, mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. All'aggiudicatario non spetta alcun indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali documentate. Nel caso di lavori, se è intervenuta la consegna dei lavori in via di urgenza e nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori, ivi comprese quelle per opere provvisoriale. Nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni espletate su ordine del direttore dell'esecuzione. L'esecuzione d'urgenza di cui al presente comma è ammessa esclusivamente nelle ipotesi di eventi oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari.
9. Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione.
10. Il termine dilatorio di cui al comma 9 non si applica nei seguenti casi:
 - a) se, a seguito di pubblicazione di bando o avviso con cui si indice una gara o dell'inoltro degli inviti nel rispetto del presente codice, è stata presentata o è stata ammessa una sola offerta e non

sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva;

b) nel caso di un appalto basato su un accordo quadro di cui all'articolo 54, nel caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 55, nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico **nei limiti di cui all'articolo 3, lettera bbbb)** e nel caso di affidamenti effettuati ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettere a) e b).

11. Se è proposto ricorso avverso l'aggiudicazione con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della sentenza di primo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva. L'effetto sospensivo sulla stipula del contratto cessa quando, in sede di esame della domanda cautelare, il giudice si dichiara incompetente ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice del processo amministrativo di cui all'Allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, o fissa con ordinanza la data di discussione del merito senza concedere misure cautelari o rinvia al giudizio di merito l'esame della domanda cautelare, con il consenso delle parti, da intendersi quale implicita rinuncia all'immediato esame della domanda cautelare.

12. Il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

13. L'esecuzione del contratto può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che, in casi di urgenza, la stazione appaltante ne chieda l'esecuzione anticipata, nei modi e alle condizioni previste al comma 8.

14. Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata; in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri.

14-bis. I capitolati e il computo estimativo metrico, richiamati nel bando o nell'invito, fanno parte integrante del contratto.

Art. 33. (Controlli sugli atti delle procedure di affidamento)

1. La proposta di aggiudicazione è soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante e nel rispetto dei termini dallo stesso previsti, decorrenti dal ricevimento della proposta di aggiudicazione da parte dell'organo competente. In mancanza, il termine è pari a trenta giorni. Il termine è interrotto dalla richiesta di chiarimenti o documenti e inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengono all'organo richiedente. Decorso tali termini, la proposta di aggiudicazione si intende approvata.

2. L'eventuale approvazione del contratto stipulato avviene nel rispetto dei termini e secondo procedure analoghe a quelle di cui al comma 1. L'approvazione del contratto è sottoposta ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti delle stazioni appaltanti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

**Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”**

Approvate dal Consiglio dell’Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016

Sommario

PREMESSA	2
I. IL QUADRO NORMATIVO	2
II. I CRITERI DI VALUTAZIONE	4
III. LA PONDERAZIONE	7
IV. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUANTITATIVI	9
V. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUALITATIVI; I CRITERI MOTIVAZIONALI.....	12
VI. LA FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA.....	14
1. Il metodo aggregativo compensatore	14
2. Il metodo Electre.....	15
3. Il metodo Topsis.....	16

PREMESSA

Al fine di facilitare le stazioni appaltanti e gli operatori economici, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito Codice), l'Autorità ha predisposto le presenti linee guida, di natura prevalentemente tecnico-matematica, finalizzate a fornire indicazioni operative per il calcolo dell'OEPV, soprattutto per quanto concerne la scelta del criterio di attribuzione dei punteggi per i diversi elementi qualitativi e quantitativi che compongono l'offerta e la successiva aggregazione dei punteggi.

Tali linee guida trovano applicazione nelle procedure a evidenza pubblica a cui risultano applicabili, in quanto compatibili con la tipologia e il settore dell'affidamento, le disposizioni contenute nell'art. 95 del Codice. Si raccomanda alle stazioni appaltanti di definire in maniera chiara e precisa il criterio di aggiudicazione nonché i criteri di valutazione, i metodi e le formule per l'attribuzione dei punteggi e il metodo per la formazione della graduatoria, finalizzati all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; devono, pertanto, essere evitate formulazioni oscure o ambigue, assicurando la trasparenza dell'attività e la consapevolezza della partecipazione.

Si raccomanda altresì di elaborare modelli, anche in formato elettronico, che agevolino la predisposizione e la presentazione delle offerte, tecniche ed economiche da parte dei concorrenti.

I. IL QUADRO NORMATIVO

L'art. 95, comma 2, del Codice prevede che, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti sulla base del criterio dell'OEPV individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

Il comma 4, dell'art. 95, stabilisce che può - e non deve - essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

- a) 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;

- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Per servizi e forniture “con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato” devono intendersi quei servizi o forniture che, anche con riferimento alla prassi produttiva sviluppatasi nel mercato di riferimento, non sono modificabili su richiesta della stazione appaltante oppure che rispondono a determinate norme nazionali, europee o internazionali.

I servizi e le forniture “caratterizzati da elevata ripetitività” soddisfano esigenze generiche e ricorrenti, connesse alla normale operatività delle stazioni appaltanti, richiedendo approvvigionamenti frequenti al fine di assicurare la continuità della prestazione.

In sostanza, la norma citata consente alle stazioni appaltanti (e agli operatori economici) di evitare gli oneri, in termini di tempi e costi, di un confronto concorrenziale basato sul miglior rapporto qualità e prezzo, quando i benefici derivanti da tale confronto sono nulli o ridotti (in relazione all'importo del contratto). Ciò si verifica quando le condizioni di offerta sono tali da imporre, di fatto, l'acquisto di beni o servizi con condizioni note alla stazione appaltante già in fase di predisposizione del bando o quando, per gli affidamenti di importo limitato, i vantaggi attesi, in termini di qualità, sono ridotti, in quanto la stazione appaltante predispose il progetto esecutivo per i lavori (e non necessita di un rilancio competitivo su aspetti e caratteristiche che vengono compiutamente definiti *ex ante* nel progetto posto a base di gara) o la stessa ha una lunga esperienza nell'acquisto di servizi o forniture a causa della ripetitività degli stessi.

Poiché si tratta di una deroga al principio generale dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione utilizzando il criterio del minor prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 5, devono dare adeguata motivazione della scelta effettuata ed esplicitare nel bando il criterio utilizzato per la selezione della migliore offerta (si pensi all'utilizzo di criteri di efficacia nel caso di approccio costo/efficacia anche con riferimento al costo del ciclo di vita). Nella motivazione le stazioni appaltanti, oltre ad argomentare sul ricorrere degli elementi alla base della deroga, devono dimostrare che attraverso il ricorso al minor prezzo non sia stato avvantaggiato un particolare fornitore, poiché ad esempio si sono considerate come standardizzate le caratteristiche del prodotto offerto dal singolo fornitore e non dall'insieme delle imprese presenti sul mercato.

Devono sempre essere aggiudicati sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 3, i contratti relativi a:

- a) i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- b) i servizi ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto – art. 50, comma 2);
- c) i servizi di ingegneria e architettura nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

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.

Si raccomanda:

- a) in fase di programmazione, di definire le caratteristiche dell'affidamento che consentono di verificare la sussistenza delle condizioni per le quali il Codice e le presenti linee guida prescrivono o consentono l'utilizzo di un particolare criterio di aggiudicazione;
- b) in fase di progettazione, di avviare la definizione dei criteri di valutazione e dei relativi punteggi;

- c) in sede di adozione della determina a contrarre e di elaborazione della documentazione di gara, di procedere alla compiuta definizione degli ulteriori elementi.

II. I CRITERI DI VALUTAZIONE

L'idea sottostante al nuovo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è che la pubblica amministrazione quando acquista lavori, servizi o forniture per soddisfare direttamente proprie esigenze o per offrire determinati servizi all'utenza non deve badare esclusivamente a un risparmio sui costi ma deve anche considerare la qualità di ciò che viene acquistato. In sostanza, si crea di regola un trade-off tra costo e qualità e la gara è considerata come il modo più idoneo per garantire il miglior bilanciamento tra queste due esigenze. Nella fase del disegno della gara la stazione appaltante (qualificata) deve individuare concretamente i propri obiettivi (di regola molteplici), attribuire un peso relativo a ciascuno di essi, definire le modalità attraverso cui viene valutato il grado di adeguatezza di ciascuna offerta rispetto al singolo obiettivo, nonché sintetizzare le informazioni relative a ciascuna offerta in un unico valore numerico finale. Nessuna di queste scelte ha un impatto neutro sui risultati della gara. Le presenti linee guida sono finalizzate a dare indicazioni operative che possano aiutare le stazioni appaltanti nell'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il primo problema che la stazione appaltante si deve porre nella predisposizione degli atti di gara è, dunque, la definizione degli obiettivi che intende perseguire e l'importanza che intende attribuire a ciascuno di essi. Ciò si traduce nell'individuazione degli elementi (o criteri) che si intende valutare e del relativo peso o fattore di ponderazione. I criteri di valutazione possono comprendere il prezzo o il costo del ciclo di vita del prodotto, le caratteristiche tecniche, l'impatto sociale e sull'ambiente, ecc. Ognuno di questi obiettivi per poter essere tenuto in considerazione nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere misurabile. La definizione degli obiettivi o dei criteri di valutazione differisce in ciascun affidamento e non può, quindi, essere trattata in dettaglio in linee guida a carattere generale.

In generale, nella definizione dei criteri di valutazione delle offerte, le stazioni appaltanti devono tener conto della struttura del settore merceologico a cui afferisce l'oggetto del contratto, delle caratteristiche tecniche dei lavori/beni/servizi rispondenti alle esigenze della stazione appaltante e di quelle che il mercato di riferimento è in grado di esprimere.

L'art. 95, comma 6, del Codice prevede che i criteri di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto, ciò al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto quei criteri che:

- riguardano lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito dell'affidamento sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del ciclo di vita (compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio o in un processo specifico per una fase successiva del ciclo di vita, anche se non sono parte del loro contenuto sostanziale);
- attengono alle caratteristiche dei lavori, dei beni o dei servizi ritenute più rilevanti dalla stazione appaltante ai fini della soddisfazione delle proprie esigenze e della valorizzazione degli ulteriori profili indicati dal Codice.

Sempre all'art. 95, comma 6, del Codice vengono indicati, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:

- a) qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni);
- b) possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto;

- c) costo di utilizzazione e manutenzione, «avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione»;
- d) compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) 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;
- f) servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- g) condizioni di consegna o di esecuzione del servizio.

I criteri di valutazione definiti dalla stazione appaltante tengono anche conto dei criteri ambientali minimi (CAM) adottati con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; a tal fine, i criteri di valutazione prevedono l'attribuzione di specifici punteggi qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste dai CAM con riferimento alle specifiche di base e alle clausole contrattuali/condizioni di esecuzione o siano proposte le condizioni previste, nell'ambito dei predetti CAM, dalle specifiche tecniche premianti (appositamente elaborate per le procedure aggiudicate sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo).

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. In altri termini, non dovrebbero essere oggetto di valutazione i requisiti di partecipazione che, per definizione, sono posseduti da tutti i concorrenti, o le condizioni minime - incluso il prezzo - con cui i lavori, servizi o forniture devono essere realizzati; si dovrebbe attribuire un punteggio positivo solo a miglioramenti effettivi rispetto a quanto previsto a base di gara.

Si deve anche considerare che con l'elenco di cui all'art. 95, viene definitivamente superata la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica. Nella valutazione delle offerte possono essere valutati profili di carattere soggettivo introdotti qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli; in ogni caso, devono riguardare aspetti, quali quelli indicati dal Codice, che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione. Naturalmente, anche in questo caso, la valutazione dell'offerta riguarda, di regola, solo la parte eccedente la soglia richiesta per la partecipazione alla gara, purché ciò non si traduca in un escamotage per introdurre criteri dimensionali.

Al comma 13 dell'art. 95 viene anche stabilito che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta 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

Si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto dalle imprese operanti in Italia, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro. A meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione e/o carenti del previsto fatturato, consentendo a tali imprese di

comprovare altrimenti la sussistenza delle condizioni o l'impiego delle misure previste per l'attribuzione del rating. In particolare, per i soggetti che non possono accedere al rating di legalità, la stazione appaltante potrebbe indicare gli elementi presenti nel rating di legalità (di cui alla Delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento Rating di legalità "Regolamento di attuazione dell'art. 5-ter del dl 1/2012, così come modificato dall'art. 1, comma 1-quinquies, del dl 29/2012, convertito con modificazioni dalla legge 62/2012" e successivi aggiornamenti), diversi da quelli già considerati ai fini della qualificazione, per i quali prevedere un punteggio premiante e considerare verificata la presenza di tali elementi per le imprese che posseggono il rating con un numero di "stellette" ritenuto idoneo.

Al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione si suggerisce alle stazioni appaltanti di prevedere criteri di valutazione che valorizzino gli elementi di innovatività delle offerte presentate.

Va, infine, ricordato che, ai sensi del comma 14, nei criteri di aggiudicazione basati sul miglior rapporto qualità/prezzo, il bando può prevedere la richiesta di varianti, secondo le modalità ivi descritte.

Tali varianti devono avere un livello di definizione pari a quello del progetto messo a gara ed essere coerenti con lo stesso senza stravolgerlo. I criteri di valutazione di tali varianti devono tener conto delle risultanze delle varie fasi di progettazione ed essere finalizzate a stimolare il miglioramento del bene o del servizio.

Con specifico riferimento alla valutazione degli aspetti economici, tenuto conto della formulazione dell'art. 95, comma 7, si ritiene che, quale che sia il criterio di aggiudicazione prescelto (quindi anche nel caso in cui l'individuazione dell'OEPV avvenga sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo), l'elemento economico può essere valutato in termini di prezzo o di costo.

È opportuno ricordare che il Codice, recependo le indicazioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE, prevede che l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV deve essere valutato ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita. Tale concetto comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi. Ai sensi del Considerando 96 della citata Direttiva «il concetto 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». Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

Il criterio del costo, quale costo del ciclo di vita, consente quindi di apprezzare i costi connessi alle varie fasi del ciclo di vita dei lavori/beni/servizi e di procedere a una valutazione complessiva dell'impatto economico degli stessi nonché a una valutazione dei costi che più direttamente ricadono sulla stazione appaltante (in ultima analisi sintetizzabili in un "prezzo"); il criterio del prezzo consente di apprezzare il corrispettivo previsto nell'ambito dell'offerta, quale indice sintetico e diretto dei profili economici dell'offerta;

Mentre con la Direttiva 2004/18/CE e il d.lgs. 163/2006 non era possibile assegnare al prezzo un punteggio particolarmente basso (o nullo) o prevedere una metodologia di calcolo tale da azzerare di fatto la componente prezzo, attualmente tale possibilità è ammessa dall'art. 95, comma 7, del Codice, secondo il quale è possibile competere esclusivamente sulla qualità.

La norma lascia però aperta la definizione delle fattispecie per le quali è possibile annullare l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV. Invero, il citato comma 7, rimanda all'art. 95, comma 2, per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al prezzo fisso: i casi in cui sono presenti «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici». Tale casistica però non è esaustiva, in considerazione della locuzione "anche" utilizzata per il suddetto rimando.

L'indeterminatezza contenuta nel Codice sembra presente anche nella Direttiva 2014/24/UE, laddove all'art. 67, paragrafo 2, indica genericamente che «l'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi». Invero, al Considerando 92 è esplicitato che «la decisione di aggiudicazione dell'appalto non dovrebbe basarsi solo su criteri che prescindono dai costi» e al successivo Considerando 93 che nei casi in cui norme nazionali determinino la remunerazione di un servizio o il prezzo di una fornitura le stazioni appaltanti devono valutare il rapporto qualità/prezzo per aggiudicare un appalto.

Sotto un diverso profilo, laddove le stazioni appaltanti decidano di determinare il prezzo dell'affidamento per fattispecie diverse da quelle per le quali vi è una norma di legge che lo preveda, le stesse devono adottare particolari cautele al riguardo, valutando con attenzione le modalità di calcolo o stima del prezzo o costo fisso. Ciò al fine di evitare che il prezzo sia troppo contenuto per permettere la partecipazione di imprese "corrette" o troppo elevato, producendo danni per la stazione appaltante.

In sostanza, fuori dai casi di cui all'art. 97, comma 2, del Codice, le stazioni appaltanti se vogliono limitare o annullare la concorrenza sul prezzo devono adeguatamente motivare sulle ragioni alla base di tale scelta e sulla metodologia seguita per il calcolo del prezzo o costo fisso, in base al quale verrà remunerato l'oggetto dell'acquisizione. La motivazione si basa, di regola, sugli elementi che emergono a seguito di un'esauritiva indagine di mercato, rispetto alla quale possono essere presi a riferimento, oltre agli elementi già richiamati dalla normativa, l'osservazione dei prezzi praticati in situazioni analoghe, in particolare in occasione di affidamenti da parte di altre stazioni appaltanti. Non si può ricorrere a un affidamento basato sul prezzo o costo fisso, anche quando le imprese praticano prezzi simili, se le soluzioni presenti sul mercato comportano comunque costi di manutenzione o di smaltimento diversificati o esternalità ambientali o sociali che le stazioni appaltanti sono tenute a prendere in considerazione per il calcolo del costo del ciclo di vita.

III. 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).

La determinazione dei punteggi da attribuire a ciascuna componente dell'offerta, a ciascun criterio o subcriterio è rimessa alla stazione appaltante che deve tener conto delle specificità dell'appalto e, dunque, dell'importanza relativa della componente economica, di quella tecnica e dei relativi profili oggetto di valutazione.

Non può pertanto essere attribuito a ciascuna componente, criterio o subcriterio un punteggio sproporzionato o irragionevole rispetto a quello attribuito agli altri elementi da tenere in considerazione nella scelta dell'offerta migliore, preservandone l'equilibrio relativo ed evitando situazioni di esaltazione o svilimento di determinati profili a scapito di altri.

In altri termini, il punteggio massimo attribuibile a ciascuna componente e a ciascun criterio o subcriterio deve risultare proporzionato alla rilevanza che ciascuno di essi riveste rispetto agli altri nonché ai bisogni della stazione appaltante.

Con riferimento, in particolare, ai profili oggetto di valutazione, la stazione appaltante deve altresì tener conto della concreta diffusione della caratteristica oggetto di valutazione ovvero delle reali possibilità di svilupparla. Tali considerazioni consentono altresì la definizione dell'ordine di importanza dei criteri, laddove la stessa ritenga la ponderazione non possibile per ragioni oggettive.

Il punteggio attribuito a ciascuno dei criteri di valutazione deve essere tale da non alterare l'oggetto dell'affidamento; a tal proposito è opportuno:

- a) ripartire proporzionalmente i punteggi tra i criteri afferenti all'oggetto principale e agli oggetti secondari dell'affidamento.

b) attribuire un punteggio limitato o non attribuire alcun punteggio ai criteri relativi a profili ritenuti non essenziali in relazione alle esigenze della stazione appaltante.

Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto, ai sensi del comma 11, i criteri di aggiudicazione relativi a lavori, servizi e forniture da fornire nell'ambito dell'appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita.

La somma dei punteggi deve essere pari a 100, in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Codice, il valore 100 deve poter essere ripartito tra il punteggio assegnato alla componente economica e il punteggio assegnato alla componente tecnica (inclusiva del punteggio per le varianti e del punteggio per i criteri premiali di cui al comma 13 che devono rappresentare una componente limitata del punteggio complessivo, in modo da non modificare l'oggetto dell'affidamento).

In generale si deve attribuire un punteggio limitato alla componente prezzo quando si ritiene opportuno valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta o quando si vogliono scoraggiare ribassi eccessivi che si ritiene difficilmente perseguibili dagli operatori economici; viceversa si deve attribuire un peso maggiore alla componente prezzo quando le condizioni di mercato sono tali che la qualità dei prodotti offerti dalle imprese è sostanzialmente analoga.

Limitato deve essere, di regola, il peso attribuito ai criteri di natura soggettiva o agli elementi premianti, ad esempio non più di 10 punti sul totale, considerato che tali elementi non riguardano tanto il contenuto dell'offerta ma la natura dell'offerente. Tuttavia si può attribuire un punteggio maggiore in relazione alla specificità dei servizi come avviene per quelli relativi all'ingegneria e all'architettura in ordine ai quali è alta l'interrelazione tra la capacità dell'offerente e la qualità dell'offerta.

Si ricorda che, accanto a una concorrenza basata esclusivamente sulle caratteristiche qualitative dell'offerta ottenuta con il prezzo o costo fisso, 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 (art. 95, comma 8). È evidente che, qualora nessuna offerta soddisfi il livello qualitativo richiesto, la stazione appaltante può non aggiudicare la gara.

Quando i punteggi relativi a un determinato criterio sono attribuiti sulla base di subcriteri può accadere che nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo previsto; ciò rischia di alterare la proporzione stabilita dalla stazione appaltante tra i diversi elementi di ponderazione, specie quando la valutazione è basata sul metodo aggregativo compensatore. La stazione appaltante procede, se previsto nel bando di gara, alla riparametrazione dei punteggi per rialinearli ai punteggi previsti per l'elemento di partenza. L'operazione di riparametrazione può avvenire sia in relazione ai criteri qualitativi sia in relazione ai criteri quantitativi (laddove non siano previste modalità che consentono di attribuire alla migliore offerta il punteggio massimo) con riferimento ai punteggi relativi ai singoli criteri o, laddove siano previsti, in relazione ai singoli sub-criteri.

La stazione appaltante può procedere, altresì, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica o quella economica, complessivamente considerate. Anche in questo caso condizioni essenziali per procedere alla riparametrazione è che la stessa sia prevista nel bando di gara e che siano chiaramente individuati gli elementi che concorrono a formare la componente tecnica e la componente economica.

In sostanza, da un punto di vista matematico, quando il coefficiente ovvero il punteggio massimo ottenuto per un determinato criterio dall'offerta migliore non raggiunge il valore 1, si procede alla riparametrazione dividendo il coefficiente di ciascuna offerta per il coefficiente massimo attribuito per quel criterio. Allo stesso modo, è possibile procedere qualora si faccia riferimento al punteggio ottenuto anziché al coefficiente.

Ai fini della verifica di anomalia la stazione appaltante fa riferimento ai punteggi ottenuti dai concorrenti all'esito delle relative riparametrazioni.

La riparametrazione risponde ad una scelta discrezionale della stazione appaltante che deve essere espressamente prevista nei documenti di gara ed è finalizzata a preservare l'equilibrio tra le diverse componenti dell'offerta, in modo che in relazione a tutte le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte. Il rischio della riparametrazione è di dare un peso eccessivo a elementi carenti delle offerte dei concorrenti.

IV. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUANTITATIVI

Di regola l'offerta è composta da elementi di natura quantitativa (quali, ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe), da elementi riferiti all'assenza o presenza di una determinata caratteristica (possesso di una certificazione di qualità, del *rating* di legalità, ecc.) e da elementi di natura qualitativa, sui quali la commissione di gara deve esprimere il proprio giudizio, secondo i criteri prestabiliti nel bando di gara.

Nel presente documento di consultazione 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".

Per quanto concerne gli elementi di natura quantitativa, quali il prezzo, di regola nei bandi è fissato il prezzo massimo che la stazione appaltante intende sostenere (non sono ammesse offerte al rialzo) e i concorrenti propongono sconti rispetto a tale prezzo. 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.

Di seguito si riportano modalità di calcolo dei punteggi economici che rispettano i criteri suddetti, utilizzabili soprattutto quando il criterio di formazione della graduatoria è quello aggregativo compensatore. La scelta sull'utilizzo della formula dovrà tener conto del peso attribuito alla componente prezzo. Nei casi in cui a tale componente sia attribuito un valore molto contenuto (es. 25 punti) non dovranno essere utilizzate quelle formule che disincentivano la competizione sul prezzo e viceversa.

Il punteggio attribuito alle offerte può essere calcolato tramite un'interpolazione lineare.

In simboli:

$$V_{ai} = R_a / R_{max}$$

dove:

V_{ai} = Coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i), variabile tra 0 e 1

R_a = Valore (ribasso) offerto dal concorrente a

R_{max} = Valore (ribasso) dell'offerta più conveniente

Quando il concorrente a non effettuata alcuno sconto R_a assume il valore 0, così come il coefficiente V_{ai} ; mentre per il concorrente che offre il maggiore sconto V_{ai} assume il valore 1. Tale coefficiente andrà poi moltiplicato per il punteggio massimo attribuibile.

Tale metodo di calcolo presenta l'inconveniente, più volte evidenziato, di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati; ciò si verifica quando il ribasso massimo rispetto al prezzo a base di gara è contenuto; accentua inoltre la concorrenza, inducendo a formulare offerte aggressive.

In alternativa al metodo dell'interpolazione lineare, specie per l'elemento prezzo, si può utilizzare il metodo cosiddetto bilineare, secondo il quale il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere a un ritmo molto limitato. Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente, evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare, di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo. Lo svantaggio è, naturalmente, la limitazione di una concorrenza basata sul prezzo.

Dal punto di vista matematico la formula si presenta nel seguente modo:

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{soglia}) = X * A_i / A_{soglia}$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{soglia}) = X + (1 - X) * \left[\frac{(A_i - A_{soglia})}{(A_{max} - A_{soglia})} \right]$$

dove

C_i = **coefficiente** attribuito al concorrente i-esimo

A_i = **valore** dell'offerta (ribasso) del concorrente i-esimo

A_{soglia} = **media aritmetica** dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

X = **0,80** oppure **0,85** oppure **0,90**

A_{max} = **valore** dell'offerta (ribasso) più conveniente

È possibile utilizzare altresì formule non lineari quale:

$$V_i = \left(\frac{R_i}{R_{max}} \right)^\alpha$$

dove

R_i = ribasso offerto dal concorrente i-simo

R_{max} = ribasso dell'offerta più conveniente

α = coefficiente > 0

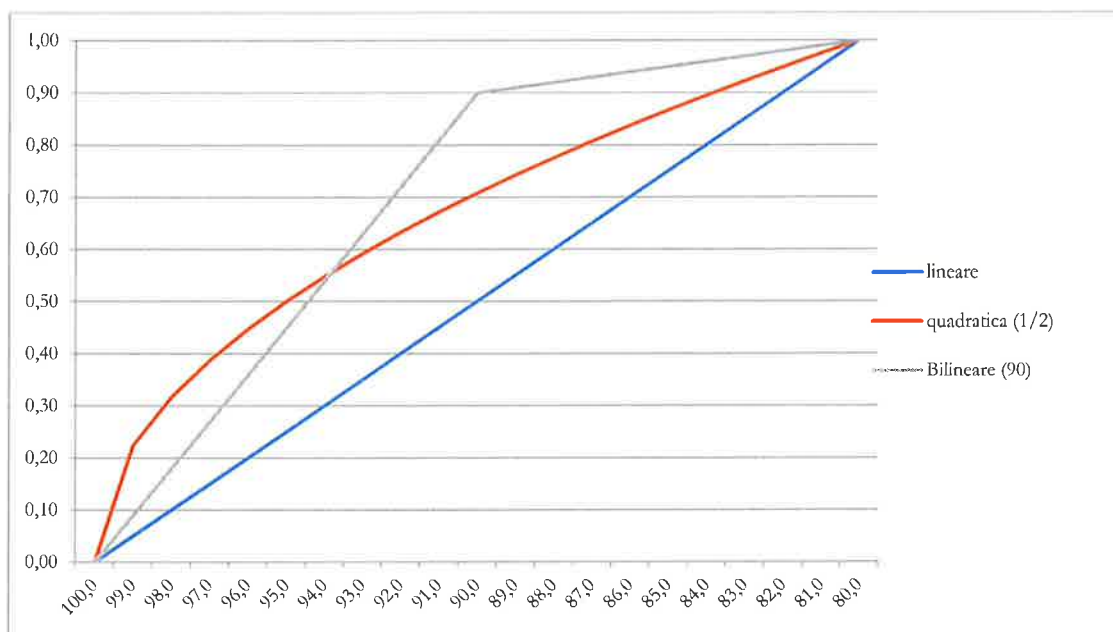
È essenziale la scelta del coefficiente α , in relazione all'obiettivo perseguito:

- per valori di α compresi tra 0 e 1, la formula fornisce curve concave verso il basso, scoraggiando i ribassi più elevati;
- per valori di $\alpha > 1$ curve concave verso l'alto (o convesse), premiando i ribassi più alti e creando maggiore concorrenza sul prezzo;
- la medesima formula con $\alpha = 1$ restituisce i medesimi risultati di una formula lineare.

Nella scelta di quale formula utilizzare per l'attribuzione del punteggio alla componente prezzo tra quelle sopra proposte si deve considerare che la formula lineare, sebbene più intuitiva, presenta il rischio di attribuire differenze di punteggio elevate anche a fronte di minimi scostamenti di prezzo e di incentivare ribassi "eccessivi". Per ridurre questi rischi è necessario scegliere, nei bandi di gara, formule i cui grafici giacciono al di sopra della retta relativa all'interpolazione lineare. Si tratta, in sostanza, della formula bilineare e delle formule non lineari con $\alpha < 1$.

Non rispondono al criterio di cui sopra le formule non lineari convesse, quali quelle con coefficiente $\alpha > 1$ e quella cosiddetta proporzionale inversa (che non rispetta neppure il principio di un punteggio nullo in caso di assenza di ribassi sul premio a base di gara), in quanto – a causa dell'andamento convesso – premiano in misura maggiore rispetto all'interpolazione lineare i ribassi elevati.

Sebbene sia la curva bilineare che quella quadratica attenuino i possibili rischi richiamati per il caso dell'interpolazione lineare, si deve evidenziare che la formula non lineare premia maggiormente piccoli scostamenti dei valori all'estremità della distribuzione, come dimostra il grafico seguente, nel quale si sono simulati gli effetti dei punteggi assegnati per una gara con uno sconto massimo del 20%, con una distribuzione uniforme degli sconti, valore del coefficiente per la formula bilineare pari al 90% e di α pari a $\frac{1}{2}$ per la formula non lineare (quadratica).



Oltre alle formule sopra descritte, interdipendenti, è possibile utilizzare anche formule indipendenti (per le quali il punteggio attribuito al concorrente non dipende dal punteggio attribuito agli altri concorrenti). Tali formule hanno il pregio di consentire al concorrente, ex ante, di calcolare il proprio punteggio e di valutare le proprie convenienze nella formulazione dell'offerta.

Come per il caso del prezzo fisso, l'adozione di formule indipendenti impone un'elevata conoscenza del mercato da parte della stazione appaltante. Soprattutto, quando si sceglie un criterio di aggiudicazione di tipo bilineare. In questo caso, sebbene la scelta del punto di flesso sia sottratta al rischio di manipolazioni da parte del mercato, mediante la presentazione di offerte di comodo, non si possono escludere altri rischi di coordinamento tra i concorrenti, facilitati dalla maggiore trasparenza nelle procedure di gara, o tra la stazione appaltante e uno o più operatori, per la determinazione del punto di flesso ad un livello idoneo a favorire questi ultimi. Infatti, come mostra il grafico di cui sopra, ribassi superiori a quelli del punto di flesso danno vantaggi molto limitati in termini di punteggio. Indipendentemente dai rischi corruttivi o collusivi, la conoscenza *ex-ante* del punto di flesso incentiva l'allineamento delle offerte verso quel valore. Pertanto, qualora la stazione appaltante decida di ricorrere a formule di attribuzione del punteggio indipendenti è necessaria un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni della scelta e ai criteri utilizzati per la definizione del prezzo a base di gara, della formula utilizzata e dell'eventuale punto di flesso.

Sotto un diverso profilo, considerato che le formule indipendenti, di regola, non attribuiscono un punteggio massimo alla migliore offerta, si pone il problema dell'eventuale riparametrazione anche dell'offerta economica. Si deve, tuttavia, rilevare che nel caso di formule indipendenti non è possibile il

ricorso alla riparametrazione, altrimenti (attribuendo un coefficiente pari a 1 al concorrente che offre il maggior ribasso) si trasformerebbe la formula indipendente in una interdipendente, in quanto si farebbe dipendere, in tal modo, il punteggio economico di ciascun concorrente dalla miglior offerta. Non attribuendo il punteggio massimo all'offerta economica viene meno, quindi, l'esigenza di riparametrazione dell'offerta tecnica, non ponendosi la necessità di ripristinare l'equilibrio tra le due componenti.

Per le forniture e per taluni servizi, ovvero quando non è necessario esprimere una valutazione di natura soggettiva, è possibile attribuire il punteggio anche sulla base tabellare o del punteggio assoluto. In questo caso, sarà la presenza o assenza di una data qualità e l'entità della presenza, che concorreranno a determinare il punteggio assegnato a ciascun concorrente per un determinato parametro. Anche in questo caso si attribuisce il punteggio 0 al concorrente che non presenta il requisito richiesto e un punteggio crescente (predeterminato) al concorrente che presente il requisito richiesto con intensità maggiore. Ad esempio, se per il rating di legalità sono previsti fino a tre punti, è attribuito il punteggio 0 a chi non ha il rating, il punteggio 1 a chi lo ha con una stella, 2 a chi ha due stelle e 3 a chi ha tre stelle.

Per l'attribuzione dei punteggi relativi in generale agli elementi quantitativi, oltre alle formule e ai metodi sopra descritti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altri sistemi, esplicitati nel bando o nella lettera di invito, purché vengano rispettati i criteri sopra evidenziati (ovvero punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l'offerta con lo sconto più elevato)

V. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUALITATIVI; I CRITERI MOTIVAZIONALI

Gli elementi di valutazione cosiddetti qualitativi richiedono una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara. Al fine di permettere ai concorrenti di presentare una proposta consapevole e alla commissione di gara di esprimere una valutazione delle offerte coerente con gli obiettivi della stazione appaltante (si ricorda che la commissione di gara è di regola composta da soggetti esterni all'amministrazione) è assolutamente necessario che vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento - i criteri motivazionali a cui deve attenersi la commissione per la valutazione delle offerte. Tali criteri devono essere almeno non discriminatori (ad es. non possono essere introdotte specifiche tecniche che favoriscono un determinato operatore), conosciuti da tutti i concorrenti e basati su elementi accessibili alle imprese. Il capitolato e il progetto, per quanto possibile, devono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione.

Come indicato al comma 8 dell'art. 95 del Codice, può essere opportuno, specie qualora il criterio sia caratterizzato da più aspetti da valutare separatamente l'uno dall'altro, che lo stesso sia diviso in più sub criteri, ciascuno con il proprio sub punteggio.

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa (con la condizione implicita che tale criterio rispetti i principi di proporzionalità, trasparenza e che abbia basi scientifiche), tuttavia nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi:

- a) 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;
- b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.

Sulla base del primo criterio, ciascun commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta. Le ragioni di tale attribuzione devono essere adeguatamente motivate e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando.

In relazione a ciascun criterio o subcriterio di valutazione la stazione appaltante deve indicare gli specifici profili oggetto di valutazione, in maniera analitica e concreta. Con riferimento a ciascun criterio o subcriterio devono essere indicati i relativi descrittori che consentono di definire i livelli qualitativi attesi e di correlare agli stessi un determinato punteggio, assicurando la trasparenza e la coerenza delle valutazioni.

Una volta che ciascun commissario ha attribuito il coefficiente a ciascun concorrente, viene calcolata la media dei coefficienti attribuiti, viene attribuito il valore 1 al coefficiente più elevato e vengono di conseguenza riparametrati tutti gli altri coefficienti.

Nel caso in cui si scelga di attribuire i coefficienti con il criterio del confronto a coppie il confronto avviene sulla base delle preferenze accordate da ciascun commissario a ciascun progetto in confronto con tutti gli altri, secondo i parametri contenuti nei documenti di gara.

Ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 - preferenza piccola; 4 - preferenza media; 5 - preferenza grande; 6 - preferenza massima), eventualmente utilizzando anche valori intermedi.

Viene costruita una matrice con un numero di righe e un numero di colonne pari al numero dei concorrenti meno uno come nell'esempio sottostante, nel quale le lettere individuano i singoli concorrenti; in ciascuna casella viene collocata la lettera corrispondente all'elemento che è stato preferito con il relativo grado di preferenza e, in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe.

	B	C	D	E	F	...	N
A							
B							
C							
D							
E							
...							
N-1							

Al termine dei confronti si attribuiscono i punteggi sulla base di uno dei due criteri:

1. si trasforma, per ciascun commissario, la somma dei coefficienti attribuiti mediante il "confronto a coppie", in coefficienti variabili tra zero e uno e si calcola la media dei coefficienti di ciascun commissario attribuendo uno al concorrente che ha ottenuto il coefficiente medio più alto e agli altri concorrenti un punteggio conseguentemente proporzionale al coefficiente raggiunto;
2. si trasforma la somma dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" in coefficienti variabili tra zero ed uno;

In alternativa si calcola la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie, modificando opportunamente la matrice sopra riportata, eventualmente utilizzando valori intermedi tra il punteggio 1 (parità) e il punteggio 2 (preferenza minima) della scala semantica, come suggerito da Saaty nell'utilizzo del metodo Analytic Hierarchy Process (AHP), per tener conto di offerte che differiscono poco dal punto di vista

qualitativo. Tale metodo consente il calcolo di un indice di coerenza attraverso il quale valutare la qualità dei punteggi attribuiti a ciascun criterio e risulta perciò preferibile.

Il confronto a coppie per l'attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali (e relative motivazionali), tuttavia il numero di confronti da effettuare cresce notevolmente all'aumentare del numero di offerte. Infatti, per ciascun criterio (o sottocriterio) il numero di confronti da effettuare è pari a $n*(n-1)/2$, dove n è il numero di concorrenti. Ad esempio se si hanno 4 concorrenti occorre effettuare 6 confronti, se il numero cresce a 10 il numero di confronti è pari a 45, se si arrivasse a 100 concorrenti i confronti dovrebbero essere 4.950.

VI. LA FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA

Dopo che la commissione di gara ha effettuato le valutazioni tecniche per l'attribuzione dei coefficienti agli elementi qualitativi e attribuito i coefficienti agli elementi quantitativi, occorre determinare, per ogni offerta, un dato numerico finale atto ad individuare l'offerta migliore.

L'art. 95 prevede al comma 9 che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta economicamente più vantaggiosa.

A questo fine occorre fare riferimento a uno dei metodi multi-criteri o- multi-obiettivi proposti dalla letteratura, quali l'aggregativo compensatore, l'Electre, il metodo AHP, il Topsis. Nessun metodo è in assoluto il migliore.

La stazione appaltante può applicare il criterio di determinazione del punteggio finale per ciascuna offerta ritenuto più opportuno, purché tale criterio rispetti i seguenti principi:

- a) avere basi scientifiche;
- b) essere proporzionale con l'oggetto dell'appalto;
- c) essere non discriminatorio, ovvero far sì che se un'offerta presenta valori migliori per ciascun coefficiente rispetto ad un'altra anche il punteggio finale deve riflettere queste preferenze;
- d) essere accuratamente descritto nel bando di gara.

1. Il metodo aggregativo compensatore

Il metodo aggregativo compensatore, semplice e intuitivo, è il più utilizzato dalle stazioni appaltanti; si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo del criterio. A ciascun candidato il punteggio viene assegnato sulla base della seguente formula:

$$P_i = \sum_n [W_i * V_{ai}]$$

dove:

P_i = Punteggio dell'offerta i -esima

n = numero totale dei requisiti

W_i = peso o punteggio attribuito al requisito (i);

V_{ai} = coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero ed uno.

Il metodo aggregativo compensatore presenta l'inconveniente di compensare i punteggi attribuiti ai diversi elementi e di colmare, nell'ambito del punteggio finale, eventuali profili carenti dell'offerta con quelli più completi. Tale metodo inoltre è particolarmente sensibile alle distorsioni descritte per i criteri economici, specie quando si utilizza l'interpolazione lineare. È evidente che questo problema viene

meno quando si utilizza il criterio del prezzo o costo fisso, poiché non vi è più l'offerta economica da valutare.

2. Il metodo Electre

Il metodo Electre (*Elimination and Choice Traslating Reality*) consente di superare gli inconvenienti sopra evidenziati, in quanto, a differenza del metodo aggregativo compensatore, non permette la compensazione delle risposte carenti per determinati criteri di valutazione. Il metodo Electre è un metodo di aiuto alle decisioni fondato sul principio del surclassamento. In termini operativi, il principio del surclassamento prevede che, date due alternative A e B, si può affermare che A surclassa B qualora:

- a) esiste una sufficiente maggioranza di criteri di valutazione rispetto ai quali si può asserire che l'alternativa A è preferibile o indifferente rispetto alla alternativa B;
- b) per nessuno dei criteri di valutazione non appartenenti a questa maggioranza di criteri, l'alternativa B risulta ampiamente preferibile all'alternativa A.

Il primo passo consiste nell'individuare gli elementi di valutazione di ciascun offerente per ciascuna prestazione e calcolare gli scarti massimi per ciascuna di essa. Per queste finalità si utilizza la seguente notazione:

a_{ki} è il valore della prestazione dell'offerta i per il criterio k ;

a_{kj} è il valore della prestazione dell'offerta j per il criterio k ;

s_k è il massimo scarto dell'intera gamma di valori per il criterio k ;

p_k è il peso attribuito al criterio k ;

n il numero degli elementi da valutare k ;

r è il numero delle offerte da valutare.

Il secondo passo consiste nel calcolo, con riferimento ad ogni elemento di valutazione k , degli scarti fra ognuno dei valori offerti rispetto agli altri valori offerti attraverso le seguenti formule:

$$f_{kij} = a_{ki} - a_{kj} \text{ per } a_{ki} > a_{kj} \text{ nonché } i \neq j$$

$$g_{kij} = a_{kj} - a_{ki} \text{ per } a_{kj} > a_{ki} \text{ nonché } i \neq j$$

Occorre eliminare dalla valutazione quegli elementi per i quali non esiste variabilità tra i diversi concorrenti.

Con il terzo passo si calcolano, con riferimento ad ogni elemento di valutazione k , sulla base di tali scarti, gli indici di concordanza e di discordanza attraverso le seguenti formule:

$$c_{ij} = \sum_{k=1}^n \left(\frac{f_{kij}}{s_k} \right) * p_k \text{ (indice di concordanza) con } i \neq j$$

$$d_{ij} = \sum_{k=1}^n \left(\frac{g_{kij}}{s_k} \right) * p_k \text{ (indice di discordanza) con } i \neq j$$

qualora $d_{ij} = 0$ l'offerta i domina l'offerta j in ogni elemento di valutazione k pertanto la procedura di valutazione va effettuata con esclusione dell'offerta j .

Con il quarto passo si calcolano, sulla base degli indici di concordanza e di discordanza, gli indicatori unici di dominanza di ogni offerta rispetto a tutte le altre offerte con una delle due seguenti formule:

$$q_{ij} = \frac{c_{ij}}{d_{ij}} \text{ (indicatore unico di dominanza) con } i \neq j$$

$q_{ij}^* = 1 + \left(q_{ij} / q_{ij \max} \right) * 99$ (indicatore unico di dominanza proiettato su di una gamma di valori da 1 a 100) con $i \neq j$

Infine, con il quinto passo, si determina il punteggio di ogni offerta sulla base di una delle due seguenti formule:

$$P_i = \sum_{j=1}^r q_{ij}$$

$$P_l = \sum_{j=1}^r q_{ij}^*$$

A differenza del metodo aggregativo compensatore, il metodo Electre, limitatamente alle offerte relative a criteri di valutazione di natura quantitativa o di natura qualitativa misurabili, può essere applicato anche senza procedere preliminarmente alla trasformazione dei relativi valori in coefficienti variabili tra zero ed uno, in quanto è sufficiente conoscere i valori assoluti delle offerte.

Si precisa, poi, che la soglia di anomalia prevista dall'articolo 97, comma 3, del Codice non è in questo caso calcolabile, dal momento che la graduatoria delle offerte non è costruita sulla somma dei punteggi, ma sulla somma degli indici unici di dominanza; pertanto, ancorché non previsto nei documenti di gara, la stazione appaltante può eventualmente applicare il comma 6 dell'articolo 97 del Codice.

3. Il metodo Topsis

Il metodo parte dalla matrice delle prestazioni già vista nel metodo Electre.

Ogni elemento di detta matrice viene normalizzato nel seguente modo:

$$x_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sqrt{\sum_{t=1}^m a_{tj}^2}}$$

Successivamente gli elementi di ogni colonna vengono moltiplicati per il peso assegnato all'elemento di valutazione:

$$v_{ik} = x_{ik} * p_k$$

Si ottiene pertanto una matrice pesata e normalizzata delle soluzioni.

Si individua poi la soluzione ideale scegliendo tra le diverse offerte i valori migliori degli elementi di valutazione; la soluzione non-ideale è invece quella con gli elementi peggiori. In altre parole la soluzione ideale è quella che si ottiene prendendo il valore più grande di ogni colonna della matrice v_{ik} mentre la soluzione non ideale è quella che si ottiene prendendo da ogni colonna di tale matrice il valore più piccolo.

Soluzione ideale:

$$v_k^+ = \max v_{ik} \quad k = 1, 2, j$$

Soluzione non ideale:

$$v_k^- = \min v_{ik} \quad k = 1, 2, j$$

La distanza euclidea di ogni alternativa rispetto alla soluzione ideale è data dalla seguente formula:

$$d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^j (v_{ik} - v_k^-)^2}$$

La distanza euclidea di ogni alternativa rispetto alla soluzione non ideale è data dalla seguente formula:

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^j (v_{ik} - v_k^+)^2}$$

La vicinanza rispetto alla soluzione ideale di ogni alternativa è data dalla seguente equazione:

$$v_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}$$

L'offerta migliore è quella con il valore più grande di V.

Delibera approvata dal Consiglio nell'adunanza del 21 settembre 2016.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 30 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito



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. Categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio ...	4
4. La procedura di consultazione pubblica	5
5. Le scelte di fondo effettuate	5
6. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento e le ragioni delle scelte effettuate	7
1. Osservazioni generali	7
2. I criteri di valutazione e la ponderazione	8
3. La valutazione degli elementi di natura quantitativa.....	9
4. La valutazione degli elementi di natura qualitativa.....	10
5. La formazione della graduatoria	10

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 (di seguito OEPV), 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 dell'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.

Come osservato dal Consiglio di Stato, si tratta di linee guida non-vincolanti, finalizzate a fornire indicazioni alle stazioni appaltanti sui criteri da seguire per utilizzare uno strumento previsto dalla normativa vigente. Aderendo al parere del Consiglio di Stato, sono stati esplicitati gli elementi che le stazioni appaltanti dovrebbero prendere in considerazione nell'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Proprio perché si tratta di linee guida non vincolanti, ovvero dell'indicazione di *best practices* per l'adozione di uno strumento che le amministrazione devono adottare, con modalità comunque discrezionali, non si ritiene che dalle presenti linee guida vengano introdotti nuovi oneri amministrativi, se non eventualmente quelli legati alla necessità di un'adeguata ed esauriente motivazione. Si tratta, però, di oneri che sono già previsti dalle disposizioni che presidiano il buon andamento e l'imparzialità dell'agire pubblico. Si ritiene, invece, che un corretto utilizzo dell'OEPV dovrebbe comportare, oltre a una migliore qualità delle acquisizioni, anche un risparmio di risorse pubbliche, evitando ritardi, sprechi e contenzioso.

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. Categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

Le linee guida hanno come destinatari i soggetti interessati alle gare (stazioni appaltanti, operatori economici e, in misura minore, commissari di gara) relativi a contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e, per quanto compatibili, anche a contratti di concessione, di partenariato pubblico-privato e di affidamento a contraente generale ai sensi degli artt. 164 e 179 del Codice.

Per conoscere il numero di appalti cui si applicano le presenti linee guida si può prendere a riferimento il numero di CIG (Codice Identificativo Gara) perfezionati nel corso dell'anno. Si ricorda che per poter indire una gara le stazioni appaltanti devono perfezionare il CIG, acquisito in precedenza. La Relazione Annuale dell'ANAC per il 2016 ha presentato i seguenti dati per i CIG perfezionati per gli anni 2014 e 2015, distinguendo per tipologia di affidamento (forniture, lavori e servizi) e classi di importo. Si ricorda, inoltre, che le stazioni appaltanti possono non ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con le modalità indicate dal Codice ed esplicitate nelle linee guida, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, purché caratterizzati da elevata ripetitività.

	Fascia di importo	2014	2015	Δ	2014 (valori in euro)	2015 (valori in euro)	Δ
FORNITURE	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	25.307	25.172	-0,5%	2.030.136.297	2.052.185.636	1,1%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	13.529	14.371	6,2%	4.816.683.643	5.058.169.838	5,0%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	2.985	3.311	10,9%	6.418.353.897	7.047.166.501	9,8%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	731	881	20,5%	7.284.925.729	9.071.505.238	24,5%
	> € 25.000.000	108	195	80,6%	7.341.520.180	11.786.274.628	60,5%
	Totale	42.660	43.930	3,0%	27.891.619.745	35.015.301.841	25,5%

Forniture							
LAVORI	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	18.505	19.440	5,1%	1.594.573.315	1.673.778.879	5,0%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	17.301	17.386	0,5%	6.369.107.650	6.508.140.144	2,2%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	2.721	2.564	-5,8%	5.746.916.687	5.676.696.598	-1,2%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	434	465	7,1%	4.254.470.374	4.893.618.868	15,0%
	> € 25.000.000	95	61	-35,8%	9.338.449.014	5.279.692.866	-43,5%
	Totale Lavori	39.056	39.916	2,2%	27.303.517.039	24.031.927.356	-12,0%
SERVIZI	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	29.228	26.982	-7,7%	2.388.067.122	2.214.594.648	-7,3%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	15.409	15.832	2,7%	5.347.652.841	5.443.734.848	1,8%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	3.280	3.627	10,6%	7.035.706.744	7.913.656.209	12,5%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	835	1.075	28,7%	8.421.657.553	10.994.790.720	30,6%
	> € 25.000.000	206	303	47,1%	24.188.542.642	31.695.573.803	31,0%
	Totale Servizi	48.958	47.819	-2,3%	47.381.626.902	58.262.350.228	23,0%
Totale generale	130.674	131.665	0,8%	102.576.763.687	117.309.579.425	14,4%	

4. 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.

5. 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 tengano 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 debbano svilupparsi nel corso della vita iniziale dell'appalto, dalla programmazione alla predisposizione della documentazione di gara. In questa fase l'amministrazione deve individuare i risultati attesi dall'affidamento e definire la strategia per raggiungere tali risultati. L'idea è che, di regola, esiste un trade-off tra costo e qualità della prestazione e che l'amministrazione debba provare a definire un livello minimo accettabile (ovvero il progetto posto a base di gara) e, attraverso la gara, cercare quei miglioramenti che il mercato è in grado di offrire. Poiché i miglioramenti possono riguardare sia il prezzo che la qualità, la scelta dei criteri di valutazione e i relativi punteggi devono riflettere le preferenze dell'amministrazione al riguardo.

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. Ciò che si è cercato di fare è di fornire indicazioni circa l'adeguatezza dei diversi strumenti di attribuzione dei punteggi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

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 all'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 dell'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 e i rischi sul risultato finale.

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.

6. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento e le ragioni delle scelte effettuate

1. Osservazioni generali

Si è ritenuto di non differenziare la disciplina relativa ai lavori da quella relativa ai servizi e alle 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.

Non sono state specificate, come richiesto da diversi partecipanti alla consultazione, 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.

2. I criteri di valutazione e la ponderazione

Con riferimento ai criteri di valutazione, contrariamente a quanto richiesto da numerosi stakeholders, si è preferito non definire in maniera puntuale i criteri di valutazione 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.

Come già chiarito, infatti, la definizione dei singoli criteri di valutazione è intrinsecamente connessa all'oggetto dell'appalto e agli obiettivi propri perseguiti dalla stazione appaltante. Ciò che si è richiamato, invece, è la necessità che i criteri di valutazione devono essere oggettivi e connessi con l'oggetto dell'appalto. I criteri prescelti devono essere idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante.

In un'ottica di buona amministrazione e di tutela della trasparenza e della concorrenza la stazione appaltante deve scegliere criteri di valutazione che non favoriscano alcun concorrente, motivare le ragioni della scelta e fornire indicazioni chiare circa le modalità di attribuzione dei punteggi.

In merito ai pesi da attribuire alla componente prezzo, recependo le indicazioni fornite dalle Commissioni Parlamentari, si è specificato che la nuova formulazione del Codice permette di attribuire punteggi molto contenuti per la componente prezzo, evidenziando che un punteggio elevato può essere riconosciuto alla stessa solamente quando i miglioramenti qualitativi attesi rispetto al progetto posto a base di gara sono limitati. Peraltro, come evidenziato nella parte relativa ai criteri di calcolo, ribassi eccessivi possono essere scoraggiati anche introducendo formule di tipo concavo per l'offerta economica.

Recependo le precisazioni fornite dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in merito al Rating di legalità e la richiesta del Consiglio di Stato di indicare i criteri compensativi per le imprese che non possono accedervi è stata rivista la parte relativa al Rating. Innanzitutto si è specificato che ai criteri premianti, così come a quelli relativi a requisiti di natura soggettiva, di regola, debba essere attribuito un punteggio contenuto, in aderenza al principio della centralità del progetto. Inoltre, si è indicato che per non sfavorire le piccole imprese e quelle nuove entranti, le stazioni appaltanti dovrebbero indicare a quali elementi, diversi da quelli che concorrono alla qualificazione, presenti nel Rating si intenda dare un punteggio positivo, considerando che per quelle di dimensione maggiore il possesso possa essere dimostrato dall'aver ottenuto il Rating.

3. La valutazione degli elementi di natura quantitativa

Come già evidenziato, la selezione della formula di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica è strettamente legata agli obiettivi che la stazione appaltante si prefigge e alle caratteristiche del mercato. Ciò che accomuna la maggioranza degli interventi è la richiesta di formule idonee a disincentivare ribassi eccessivi. Nelle linee guida si è indicato che le formule che permettono di raggiungere questo obiettivo sono quelle con profilo concavo, ovvero che assegnano punteggi decrescenti all'aumentare del ribasso. Sono state, quindi, indicate, accanto alla tradizionale formula dell'interpolazione lineare, le formule bilineari e quelle quadratiche con esponente minore o uguale a uno (nel caso di segno uguale a uno la formula quadratica coincide con l'interpolazione lineare).

Tra le formule convesse rientra anche la cosiddetta proporzionale inversa. Si tratta di una formula spesso utilizzata dalle stazioni appaltanti per neutralizzare la concorrenza sul prezzo. Con la formula proporzionale inversa la differenza nel punteggio attribuito al concorrente che effettua il ribasso massimo e quello che non garantisce alcun ribasso non è pari al punteggio previsto nella documentazione di gara, così come avviene per tutti gli altri criteri (specie quando si fa ricorso alla riparametrazione), ma è indeterminata a priori. Ciò poiché dipende dallo sconto massimo riconosciuto; ad esempio, se all'offerta economica è riconosciuto un punteggio teorico di 40 punti la differenza sarà pari a 4 punti (e non 40) se lo sconto massimo praticato è pari al 10%, a 8 punti se lo sconto è pari al 20%. In tal modo si altera la proporzione tra offerta tecnica e offerta economica, ricorrendo a una formula assolutamente non trasparente. In pratica si assegna un punteggio positivo, che può anche essere elevato, all'offerta che non presenta alcun miglioramento rispetto al progetto base, contravvenendo i principi alla base delle presenti linee guida e, sostanzialmente ripresi nel parere del Consiglio di Stato per la valutazione dei profili soggettivi, laddove indica che la valutazione (e, quindi, un punteggio positivo) può riguardare esclusivamente requisiti ulteriori a quelli necessari per la partecipazione. Attribuendo un punteggio positivo all'offerta che non presenta ribassi si finisce per attribuire una valutazione positiva a un elemento necessario per l'ammissibilità dell'offerta (l'art. 59, comma 4, lett. e) del Codice prevede l'inammissibilità delle offerte in aumento).

Nelle linee guida è stata accolta la proposta di formule indipendenti, oltre a quelle interdipendenti sopra descritte. Sono, però, state introdotte diverse note di prudenza circa l'utilizzo di queste formule che potrebbero prestarsi a rischi di alterazione della concorrenza in quanto, ad esempio, potrebbero incentivare l'allineamento delle offerte (al punto di flesso fissato ex-ante dalla stazione appaltante) o scoraggiare offerte superiori a quelle di un eventuale concorrente che si vuole favorire (con la scelta di un punto di flesso opportuno). Si è, quindi, raccomandata un'adeguata motivazione sulla scelta della formula e dei valori prefissati. Sotto un diverso profilo si è osservato che nel caso di formule indipendenti la riparametrazione non deve essere prevista per non trasformarle in formule interdipendenti.

4. La valutazione degli elementi di natura quantitativa

Nelle linee guida sono stati indicati i criteri maggiormente utilizzati, senza segnalare preferenze per uno specifico metodo, mettendo in evidenza eventuali caratteristiche specifiche degli stessi, anche se diversi contributi pervenuti erano volti a evidenziare la superiorità di un metodo rispetto a un altro. Anche in questo caso, la stazione appaltante dovrà valutare il criterio da utilizzare sulla base delle proprie preferenze e delle caratteristiche del mercato di riferimento. In una gara relativa a un mercato particolarmente concentrato, per la quale si aspetta un numero ridotto di concorrenti la stazione appaltante dovrebbe valutare la convenienza del ricorso al confronto a coppie rispetto alla valutazione discrezionale da parte dei commissari. Al contrario, nel caso di una gara con molti concorrenti la valutazione discrezionale di un numero elevato di offerte potrebbe introdurre distorsioni e appesantire il lavoro dei commissari che dovrebbero motivare più giudizi, tuttavia aumenta notevolmente anche il numero di confronti (a coppie) da effettuare.

Nelle linee guida si è indicata la possibilità di ricorrere anche ad altri criteri, purché gli stessi rispettino i vincoli di trasparenza, proporzionalità e abbiano una base scientifica.

5. 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

**Linee guida n. 5, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
recanti “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale
obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”**

Approvate dal Consiglio dell’Autorità con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 78 del d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50 (di seguito Codice), con le presenti linee guida vengono definiti i criteri e le modalità per l'iscrizione all'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici (di seguito Albo) da parte dei soggetti dotati di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto. Con successivo Regolamento saranno definite le modalità per la trasmissione della documentazione necessaria per l'iscrizione all'Albo.

Le disposizioni contenute nelle presenti linee guida non si applicano alle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o concessioni effettuate dagli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici quando svolgono una delle attività previste dagli articoli 115-121 del Codice.

Premessa

1. Ai sensi dell'art. 77 del Codice la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico, quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, compete a una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto. Per poter far parte della commissione gli esperti devono necessariamente essere iscritti all'Albo, anche se appartenenti alla stazione appaltante che indice la gara. È da considerarsi interno alla stazione appaltante il commissario di gara scelto tra i dipendenti dei diversi enti aggregati ai sensi dell'art. 37, commi 3 e 4, del Codice, anche se gli stessi non hanno perfezionato l'iter di costituzione delle forme aggregative di cui ai citati commi, a condizione che abbiano deliberato di dare vita alle medesime. Appartengono sempre alla stazione appaltante e non devono essere iscritti all'albo il segretario e il custode della documentazione di gara, se diverso dal segretario.
2. L'Albo è composto da:
 - a) una sezione ordinaria contenente l'elenco degli esperti che possono essere selezionati dall'Autorità a seguito di richiesta delle stazioni appaltanti nonché direttamente dalle stesse quando ricorrano le condizioni di cui al punto 3;
 - b) una sezione speciale, prevista dall'art. 77, comma 3, per le procedure di aggiudicazione svolte da Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e dai Soggetti Aggregatori Regionali di cui all'art. 9 del d.l. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014.
3. In caso di affidamento di contratti d'importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria o per quelli che non presentano particolare complessità, le stazioni appaltanti hanno la possibilità di nominare componenti interni, nel rispetto del principio di rotazione. Sono considerate di non particolare complessità le procedure interamente gestite tramite piattaforme telematiche di negoziazione, ai sensi dell'art. 58 del Codice e quelle che prevedono l'attribuzione di un punteggio tabellare secondo criteri basati sul principio on/off (in presenza di un determinato elemento è attribuito un punteggio predeterminato, senza alcuna valutazione discrezionale, in assenza è attribuito un punteggio pari a zero) sulla base di formule indicate nella documentazione di gara. Viceversa, quando la commissione deve esprimere valutazioni di tipo discrezionale è necessario che almeno il presidente sia nominato facendo ricorso alla lista comunicata dall'Autorità.

4. L'elenco degli esperti iscritti all'Albo è pubblicato sul sito dell'Autorità. Sono sottratti alla pubblicazione i dati personali non pertinenti o eccedenti rispetto al fine di rendere conoscibile l'Albo.

1. Adempimenti delle stazioni appaltanti e la funzionalità delle commissioni giudicatrici

1.1 Nei documenti di gara, le stazioni appaltanti devono fornire informazioni dettagliate sulla composizione della commissione giudicatrice, sulle modalità di scelta degli eventuali componenti interni e di nomina del presidente, nonché sulle funzioni e compiti della commissione. La stazione appaltante deve indicare:

- 1) numero di membri della commissione giudicatrice (3 o 5). Al fine di ridurre i costi della gara e velocizzare i tempi di aggiudicazione è opportuno che le stazioni appaltanti prevedano un numero di commissari, di regola, pari a 3, salvo situazioni di particolare complessità nel quale il numero di commissari può essere elevato a 5;
- 2) caratteristiche professionali dei commissari di gara. I commissari devono essere esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto. La stazione appaltante deve motivare adeguatamente circa le professionalità richieste per la valutazione dell'offerta dal punto di vista tecnico ed economico. In generale sarà necessario ricorrere a esperti caratterizzati da professionalità distinte, a titolo esemplificativo, nei seguenti casi:
 - 1) contratti misti di appalto;
 - 2) gare su più lotti distinti, con unica commissione giudicatrice;
 - 3) affidamenti particolarmente complessi, ad esempio finanza di progetto, che richiedono la presenza di esperti di aree diverse.
- 3) qualora ne ricorrano le condizioni, numero di componenti interni della commissione. A tal fine occorre temperare le esigenze di contenimento dei tempi e dei costi, insite nella scelta di commissari interni, con quelle di imparzialità, qualità degli affidamenti e prevenzione della corruzione, alla base dell'art. 77 del Codice. In ogni caso, la nomina di commissari interni, una volta entrato a regime il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui all'art. 38 del Codice, può essere effettuata solo quando nell'Albo vi siano un numero di esperti della stazione appaltante sufficiente a consentire il rispetto dei principi di indeterminatezza del nominativo dei commissari di gara prima della presentazione delle offerte (di cui all'art. 77, comma 7 del Codice) e della rotazione delle nomine (di cui all'art. 77, comma 3 del Codice). Nelle more le stazioni appaltanti procederanno alla nomina degli interni iscritti all'albo, nei limiti delle disponibilità in organico.
- 4) modalità di selezione dei componenti, esterni e interni, prevedendo che la nomina dei commissari avviene dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte. Inoltre, per quanto riguarda i componenti esterni, l'art. 77 stabilisce che:
 - a) l'Autorità ha cinque giorni di tempo per inviare la lista dei candidati decorrenti dalla data di invio della richiesta da parte della stazione appaltante;
 - b) la stazione appaltante procede con sorteggio pubblico alla scelta dei candidati;
 - c) i sorteggiati devono pronunciarsi, al momento dell'accettazione dell'incarico, in merito all'inesistenza di cause di incompatibilità e di astensione.

Ferma restando la libertà della stazione appaltante di scegliere il momento d'invio della richiesta all'Autorità della lista di candidati, purché successiva al momento di presentazione delle offerte, è opportuno che questa avvenga in prossimità della seduta in cui si aprono le offerte tecniche, almeno 15 giorni prima. Contestualmente all'invio della richiesta, la stazione appaltante rende nota la data e le modalità del sorteggio. Procedure analoghe devono essere seguite dalla stazione appaltante per la nomina dei componenti interni;

- 5) compiti attribuiti alla commissione giudicatrice. Il Codice prevede che la commissione giudicatrice è responsabile della valutazione delle offerte tecniche ed economiche. La stazione appaltante può prevedere ulteriori adempimenti per la commissione, purché questi siano indicati nella documentazione di gara. Tra questi è da ricomprendere l'ausilio al RUP nella valutazione della congruità delle offerte tecniche, rimessa a quest'ultimo dalle Linee guida n. 3 del 26 ottobre 2016. Alla commissione non possono essere attribuiti compiti di amministrazione attiva, che competono alla stazione appaltante;
- 6) criteri per la scelta del Presidente. Tra i criteri possono essere previsti quello del settore di competenza, la valutazione dei curricula, gli anni di esperienza maturati o il sorteggio;
- 7) durata prevista per i lavori della commissione giudicatrice, numero di sedute, pubbliche o riservate, previste per la commissione e i mezzi tecnici necessari per consentire ai commissari che ne facciano richiesta di lavorare a distanza, in modo da assicurare la riservatezza delle comunicazioni;
- 8) modalità di svolgimento dei lavori da parte della commissione. In generale la commissione i) apre in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti; ii) in una o più sedute riservate, o lavorando da remoto, la commissione valuta le offerte tecniche e procede alla assegnazione dei relativi punteggi applicando i criteri e le formule indicati nel bando o nella lettera di invito; iii) successivamente, in seduta pubblica, la commissione da lettura dei punteggi attribuiti alle singole offerte tecniche, procede alla apertura delle buste contenenti le offerte economiche e, data lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse, proceda alla individuazione delle offerte che superano la soglia di anomalia di cui all'art. 97, comma 3 del Codice ovvero indica al RUP le offerte che, secondo quanto previsto dall'art. 97, comma 6 del Codice appaiono, sulla base di elementi specifici, potenzialmente anomale, ferma restando la facoltà del RUP di decidere al riguardo.

1.2 L'Autorità con proprio Regolamento disciplina:

- a) le procedure informatiche per garantire la casualità della scelta;
- b) le modalità per garantire la corrispondenza tra la richiesta di professionalità da parte della stazione appaltante e la sezione di riferimento dell'Albo;
- c) le modalità per garantire la rotazione degli esperti. Al riguardo rilevano il numero di incarichi effettivamente assegnati. Non possono avere nuovi incarichi coloro che sono stati già nominati esperti per 2 commissioni di gara nel corso dell'anno, se ci sono altri soggetti idonei ad essere nominati commissari;
- d) le comunicazioni che devono intercorrere tra Autorità, stazioni appaltanti e commissari di gara per la tenuta e l'aggiornamento dell'Albo;
- e) i termini del periodo transitorio da cui scatta l'obbligo del ricorso all'Albo.

- 1.3 Le stazioni appaltanti, una volta ricevuto l'elenco dei candidati, devono procedere al sorteggio pubblico, con procedure che garantiscano almeno la piena conoscenza della data del sorteggio e delle modalità di svolgimento dello stesso da parte di tutti i concorrenti. A tal fine esse dovranno indicare sul profilo di committente la data e la seduta apposta, ovvero altra seduta utile anche all'esercizio di altre funzioni, in cui svolgerà il sorteggio.
- 1.4 Al fine di velocizzare le operazioni di selezione della commissione giudicatrice, la stazione appaltante, al momento in cui riceve l'elenco dei candidati, comunica a questi ultimi l'oggetto della gara, il nominativo delle imprese ammesse, la data del sorteggio, quella per l'accettazione dell'incarico e quella della seduta pubblica di apertura delle offerte tecniche, cui la commissione deve partecipare. In tal modo il candidato è messo fin da subito nella condizione di poter valutare l'esistenza di cause di incompatibilità e di impossibilità a svolgere l'incarico. In caso positivo, il candidato ne dà tempestiva comunicazione alla stazione appaltante.
- 1.5 La stazione appaltante pubblica tempestivamente, comunque prima dell'insediamento della commissione, sul profilo del committente, nella sezione "amministrazione trasparente" la composizione della commissione giudicatrice, i curricula dei componenti (art. 29, comma 1, del Codice), il compenso dei singoli commissari e il costo complessivo, sostenuto dall'amministrazione, per la procedura di nomina.
- 1.6 Nella valutazione dell'offerta tecnica la commissione di gara opera in piena autonomia rispetto alla stazione appaltante e deve valutare il contenuto dell'offerta secondo i criteri motivazionali presenti nei documenti di gara. Le stazioni appaltanti si dotano di strumenti di ausilio per i commissari di gara per risolvere questioni di tipo amministrativo e che non determinino interferenze nel processo di valutazione delle offerte.
- 1.7 Ai fini della prevenzione della corruzione la commissione e i singoli commissari segnalano immediatamente all'Autorità e, ove ravvisino ipotesi di reato, alla Procura della Repubblica competente qualsiasi tentativo di condizionamento della propria attività da parte di concorrenti, stazione appaltante e, in generale, di qualsiasi altro soggetto in grado di influenzare l'andamento della gara.
- 1.8 In caso di impedimento di uno o più candidati designati, ovvero in presenza di una causa ostativa di cui ai paragrafi 2 e 3, sarà individuato un sostituto nella rosa dei soggetti proposti dall'Autorità. Se i soggetti in lista non sono sufficienti, la stazione appaltante richiede all'Autorità un'integrazione alla lista dei candidati.

2. Comprovata esperienza e professionalità

Sezione ordinaria

- 2.1 La sezione ordinaria dell'Albo è divisa in sottosezioni individuate sulla base della normativa ordinistica e della nuova classificazione delle professioni CP2011, adottata dall'Istat in recepimento della International Standard Classification of Occupations – Isco08, dell'Organizzazione

Internazionale del Lavoro. L'elenco delle sottosezioni è contenuto nell'Allegato. L'Allegato è aggiornato periodicamente con deliberazione dell'Autorità, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

2.2 Possono iscriversi a ciascuna sottosezione i seguenti soggetti:

- a. professionisti la cui attività è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi;
- b. professionisti la cui attività non è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi;
- c. dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, secondo la definizione di cui all'art. 3, comma 1 lett. a) del Codice;
- d. professori ordinari, professori associati, ricercatori delle Università italiane e posizioni assimilate.

2.3 I professionisti esercenti professioni regolamentate per poter essere iscritti nell'Albo devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:

- a) iscrizione all'ordine o collegio professionale di appartenenza da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 10 anni;
- b) rispetto degli obblighi formativi di cui all'art. 7 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137;
- c) assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate dall'ordine o dal collegio nell'ultimo triennio o della sanzione della cancellazione;
- d) regolarità degli obblighi previdenziali;
- e) possesso della copertura assicurativa obbligatoria di cui all'art. 5 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi;
- f) aver svolto, nell'ultimo triennio, almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi nel settore per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica.

2.4 I professionisti la cui attività non è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:

- a) eventuale iscrizione a un'associazione professionale di cui all'art. 2, comma 1, della legge 14 gennaio 2013, n. 4 o abilitazione all'esercizio di professioni non regolamentate da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 10 anni. In assenza di abilitazione o iscrizione a un'associazione professionale, documentazione attestante lo svolgimento dell'attività professionale per un periodo pari a quello di cui al periodo precedente;
- b) eventuale assolvimento della formazione permanente di cui all'art. 2, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4;
- c) in caso di iscrizione a un'associazione professionale, assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate dalla stessa nell'ultimo triennio o della sanzione della cancellazione;
- d) certificato di conformità alla norma tecnica UNI per la singola professione, laddove prevista, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 14 gennaio 2013, n. 4;
- e) regolarità degli obblighi previdenziali;

- f) possesso di una copertura assicurativa che copra i danni che possono derivare dall'attività di commissario di gara, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi;
- g) aver svolto almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi nel settore per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica.

2.5 I dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici possono essere iscritti se dimostrano di possedere i requisiti di cui ai punti 2.3 o 2.4. In alternativa i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:

- a) essere alla dipendenze di una amministrazione aggiudicatrice da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, da almeno 10 anni e avere un titolo di studio pari almeno alla laurea magistrale, o al diploma di laurea secondo il vecchio ordinamento;
- b) abilitazione all'esercizio dell'attività professionale laddove prevista;
- c) assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate nell'ultimo triennio, di procedimenti disciplinari per infrazioni di maggiore gravità in corso, o della sanzione del licenziamento;
- d) possesso di una copertura assicurativa – i cui costi, in caso di servizio reso all'esterno dell'amministrazione di appartenenza, sono a proprio carico – che copra i danni che possono derivare dall'attività di commissario di gara, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi;
- e) aver svolto almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi nel settore per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica.

2.6 I professori ordinari, professori associati, ricercatori delle Università italiane e posizioni assimilate possono essere iscritti se dimostrano di possedere i requisiti di cui ai punti 2.3, 2.4 o 2.5. In alternativa devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:

- a) svolgere la propria attività nel settore di riferimento da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, da almeno 10 anni;
- b) assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate nell'ultimo triennio, di procedimenti disciplinari per infrazioni di maggiore gravità in corso, o della sanzione con efficacia sospensiva;
- c) possesso di una copertura assicurativa che copre i danni che possono derivare dall'attività di commissario di gara, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi;
- d) aver svolto almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi nel settore per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento,

commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica.

- 2.7** Il personale in quiescenza può essere iscritto all'Albo, purché in possesso dei requisiti di cui ai punti 2.3, 2.4, 2.5 o 2.6, secondo quanto previsto dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 4 dicembre 2014, n. 4, *Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9 del decreto legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n.90.*
- 2.8** In caso di passaggio tra le categorie di cui al punto 2.2, l'esperto deve dimostrare di possedere cumulativamente i requisiti di comprovata competenza e professionalità previsti nei punti precedenti.
- 2.9** Sono considerati particolarmente complessi gli affidamenti relativi a:
- a) procedure di project financing;
 - b) lavori, servizi o forniture a elevato contenuto tecnologico;
 - c) lavori, servizi o forniture caratterizzati da significativa innovatività;
 - d) lavori da svolgersi in particolari circostanze ambientali, climatiche, geologiche (ad esempio in aree sismiche, zone soggette ad alluvioni, zone con particolari caratteristiche orografiche)
 - e) lavori aventi ad oggetto la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione di beni ambientali e culturali, anche nel sottosuolo;
 - f) lavori relativi al settore ambientale, con particolare riferimento, ad es., alle attività di bonifica dei siti inquinati ovvero quelle di gestione di rifiuti pericolosi;
 - g) forniture di dispositivi medici.

Sezione speciale

- 2.10** Sono iscritti nella Sezione speciale dell'Albo i dipendenti di Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e dei Soggetti Aggregatori Regionali di cui all'art. 9 del d.l. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014, nonché dei professionisti che hanno prestato attività di consulenza per i medesimi soggetti per un periodo non inferiore a due anni.
- 2.11** Possono essere, altresì, iscritti alla Sezione speciale i dirigenti delle amministrazioni aggiudicatrici, i primari ospedalieri e le posizioni assimilate.
- 2.12** Per essere iscritti alla Sezione speciale i soggetti di cui ai punti 2.10 e 2.11 devono essere in possesso dei medesimi requisiti di cui ai punti 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6.
- 2.13** La Sezione speciale si articola nelle medesime sottosezioni di cui al punto 2.1.

3. Requisiti di moralità e compatibilità

Condizioni di iscrizione

3.1 Non possono essere iscritti all'Albo, né far parte della commissione giudicatrice neppure come segretario o custode della documentazione di gara:

- a) coloro che hanno riportato condanna anche non definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;
- b) coloro che hanno riportato condanne anche non definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a);
- c) coloro che hanno riportato condanna anche non definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis, 353 e 353-bis, 354, 355 e 356 del codice penale nonché all'articolo 2635 del codice civile; del codice penale;
- d) coloro che hanno riportato condanna anche non definitiva per i delitti, consumati o tentati, di frode ai sensi dell'articolo 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, delitti, consumati o tentati, commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine costituzionale reati terroristici o reati connessi alle attività terroristiche; delitti di cui agli articoli 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale, riciclaggio di proventi di attività criminose o finanziamento del terrorismo, quali definiti all'articolo 1 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e successive modificazioni; sfruttamento del lavoro minorile e altre forme di tratta di esseri umani definite con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24;
- e) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati alla lettera c);
- f) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;
- g) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

3.2 Le cause di esclusione di cui al punto 3.1 operano anche nel caso in cui la sentenza definitiva disponga l'applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale.

3.3 Non possono, altresì, essere iscritti all'Albo coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

La riabilitazione

3.4 La sentenza di riabilitazione, ovvero il provvedimento di riabilitazione previsto dall'articolo 70 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, costituiscono causa di estinzione delle esclusioni di cui al punto 3.1

3.5 La revoca della sentenza di riabilitazione comporta il ripristino della causa di esclusione.

La dichiarazione di inesistenza di cause di incompatibilità o di astensione

3.6 Al momento dell'accettazione dell'incarico, o in una fase antecedente, i commissari di gara devono dichiarare l'inesistenza delle cause d'incompatibilità o di astensione. L'assenza di cause di incompatibilità, astensione, esclusione previste dall'art. 77 del Codice e dalle presenti Linee guida deve persistere per tutta la durata dell'incarico. Si tratta in particolare di:

- a) non aver svolto né svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente all'affidamento;
- b) non avere, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale per l'affidamento in esame. Non trovarsi in alcuna delle situazione di conflitto di interesse di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62. In particolare, non possono essere assunti incarichi di commissario qualora la suddetta attività può coinvolgere interessi propri, ovvero di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente;
- c) non aver ricoperto cariche di pubblico amministratore (componente di organo amministrativo, incarichi amministrativi di vertice), nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, per l'amministrazione che ha indetto la gara.

3.7 Il dipendente delle amministrazioni aggiudicatrici deve produrre, oltre alla dichiarazione di incompatibilità e di impossibilità a svolgere l'incarico, anche l'autorizzazione della propria amministrazione, se prevista.

4. Modalità di iscrizione e di aggiornamento dell'Albo

L'iscrizione all'Albo

4.1 I candidati in possesso dei requisiti di esperienza, di professionalità e di onorabilità sopra descritti possono iscriversi all'Albo, secondo le modalità e i tempi previsti dall'Autorità nel proprio

regolamento. La dichiarazione del possesso dei requisiti di moralità avviene compilando formulari standard predisposti dall'Autorità.

- 4.2 I candidati si iscrivono accedendo direttamente al sito dell'ANAC, all'indirizzo comunicato con successivo atto, riempiendo i campi obbligatori e facoltativi e caricando la documentazione richiesta, inclusa copia di un documento di riconoscimento. Alla domanda deve essere allegato un indirizzo PEC per le successive comunicazioni.
- 4.3 I candidati possono, in alternativa alla documentazione a comprova dei requisiti di esperienza e professionalità, presentare al momento della registrazione una certificazione del proprio stato rilasciata, su domanda, dall'ordine, collegio, associazione professionale o amministrazione di appartenenza, che attesti il possesso dei predetti requisiti di cui al punto 2. Tale certificazione rileva ai fini della verifica del possesso dei requisiti richiesti per l'iscrizione.
- 4.4 L'iscrizione all'Albo sarà possibile nelle date indicate dall'Autorità, con apposita comunicazione. A cadenze prestabilite sarà possibile procedere con nuove iscrizioni.
- 4.5 L'Autorità procede alla verifica, a campione, sulla correttezza e sul mantenimento nel tempo di quanto autodichiarato per l'iscrizione, anche avvalendosi dell'ausilio del Corpo della Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 213, comma 5, del Codice.
- 4.6 L'Autorità procede altresì alla verifica dei requisiti di cui al paragrafo 3.1. al momento dell'indicazione dei sorteggiati nella lista dei candidati forniti alla stazione appaltante, anche avvalendosi dell'ausilio del Corpo della Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 213, comma 5, del Codice.

L'aggiornamento dell'Albo

- 4.6 Periodicamente sono inviate richieste agli esperti presenti nell'elenco per verificare il permanere dei requisiti d'iscrizione. Gli esperti, una volta ricevuta la richiesta, devono inviare entro 30 giorni dal ricevimento, una dichiarazione formale, su un modello predisposto dall'Autorità, del permanere dei requisiti.
- 4.7 Nel caso di modifiche delle condizioni soggettive (ad esempio un pubblico dipendente che cambia amministrazione o un esperto che cambia indirizzo PEC), che non incidono sul possesso dei requisiti è necessaria, comunque, un'immediata segnalazione al fine dell'aggiornamento dell'Albo. Ciò per permettere al sistema di funzionare; si ricorda, ad esempio, che le comunicazioni con gli esperti avvengono esclusivamente via PEC.
- 4.8 La circostanza di ritrovarsi in una delle condizioni di cui al paragrafo 3, incidendo su un elemento fondamentale per svolgere il ruolo di commissario di gara, deve essere immediatamente segnalata all'Autorità da parte del soggetto interessato, della stazione appaltante in sede di verifica del permanere dei requisiti del commissario. Le stazioni appaltanti sono chiamate, altresì, a segnalare i casi in cui i commissari di gara, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno concorso all'approvazione di atti dichiarati illegittimi, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa.

- 4.9** Determinano, altresì, il venir meno dei requisiti di moralità comportamenti gravemente negligenti nello svolgimento del compito di commissario di gara, segnalate all'Autorità dalla stazione appaltante, nonché le accertate mancate segnalazioni di tentativi di condizionamento dell'attività della commissione e/o del singolo commissario, da parte di singoli concorrenti, della stazione appaltante o di qualunque altro soggetto in grado di influenzare l'andamento della gara.
- 4.10** A seguito delle segnalazioni o da informazioni comunque acquisite dall'Autorità che incidono sulla moralità dell'esperto, l'Autorità può procedere alla cancellazione dello stesso dall'Albo. A tal fine provvede all'invio di una nota in cui si comunicano le contestazioni e si assegna un termine non superiore a trenta giorni per eventuali osservazioni o controdeduzioni. Nel periodo intercorrente tra l'invio della nota e quello della decisione di cancellazione o di mantenimento nell'Albo è sospesa l'attività in corso nelle commissioni di gara attive e la possibilità di essere estratto per nuove commissioni di gara.
- 4.11** L'esperto escluso può, a seguito di modifiche intervenute che incidono positivamente sui requisiti di moralità (ad esempio, sentenza di proscioglimento dei reati che avevano determinato l'impossibilità di iscrizione all'Albo), richiedere all'Autorità di rivedere i motivi di esclusione dall'Albo.

Sanzioni

- 4.12** La mancata dichiarazione dell'inesistenza delle cause d'incompatibilità o di astensione, di cui al punto 3.7, determina l'esclusione dell'esperto dalla commissione giudicatrice disposta con atto della stazione appaltante. La reiterata omissione della presentazione della dichiarazione determina la cancellazione dell'esperto dall'Albo da parte dell'Autorità. Trascorso un periodo di 2 anni l'esperto può proporre una nuova domanda di iscrizione all'Albo.
- 4.13** Al fine di tutelare la serietà dell'iscrizione, previo contraddittorio, viene cancellato dall'Albo quell'esperto che ha rifiutato per 3 volte, nel corso di un biennio, la candidatura o la nomina a commissario di gara, per motivi diversi dall'incompatibilità. Trascorso un periodo di 2 anni l'esperto può proporre una nuova domanda di iscrizione all'Albo.
- 4.14** Il rifiuto o l'omissione, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni richieste nelle presenti linee guida, nel regolamento di attuazione delle stesse o a seguito di specifiche richieste di informazioni comporta le conseguenze di cui all'art. 213, comma 13, del Codice.
- 4.15** Coloro che alla richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'Autorità ai fini dell'iscrizione all'Albo forniscano informazioni o esibiscano documenti non veritieri ovvero forniscano alle stazioni appaltanti dichiarazioni non veritiere circa l'inesistenza delle cause d'incompatibilità o di astensione, di cui al punto 3.7, oltre alla sanzione di cui all'art. 213, comma 13, del Codice, nei casi di particolare gravità possono essere sospesi o cancellati dall'Albo.

5. Periodo transitorio

- 5.1 Il Regolamento di cui al punto 1.2, previa adozione del DM di cui al comma 10 dell'art. 77, sarà adottato entro sei mesi dalla pubblicazione delle presenti linee guida in Gazzetta Ufficiale.
- 5.2 Dalla data di pubblicazione del Regolamento di cui al punto precedente saranno accettate le richieste di iscrizione all'Albo. Con deliberazione che sarà adottata entro tre mesi dalla pubblicazione del Regolamento l'Autorità dichiarerà operativo l'Albo e superato il periodo transitorio di cui all'art. 216, comma 12 del Codice.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 16 novembre 2016

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 18 novembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito

Allegato

Elenco sottosezioni

dell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici

A. Professioni tecniche¹

- Architetto (1*, 2*, 3, 4, 5, 7, 8)
- Paesaggista (1, 7)
- Architetto iunior (1, 2, 3, 4)
- Conservatore (1)
- Ingegnere civile e ambientale (1*, 2*, 3, 4*, 5*, 7, 8)
- Ingegnere civile e ambientale iunior (1, 2, 3, 4, 5, 7, 8)
- Ingegnere industriale (3*)
- Ingegnere industriale iunior (3)
- Ingegnere dell'informazione (3, 6*)
- Ingegnere dell'informazione iunior (3, 6)
- Geometra (1, 2, 3, 4, 5, 7, 8)
- Perito edile (1, 2, 4, 7, 8)
- Dottore Agronomo e Dottore Forestale (1, 2, 3, 4, 5, 7, 8)
- Agronomo e Forestale iunior (1, 3, 4, 5, 7, 8)
- Perito agrario (1, 3, 4, 5, 7, 8)
- Chimico e chimico iunior (1, 3, 8)
- Geologo (1, 2, 3, 4, 5, 7, 8)
- Geologo iunior (1, 2, 3, 4, 5, 8)
- Perito Industriale (3, 5)
- Perito industriale con specializzazione nel settore dell'informazione e della comunicazione (6)
- Chimico (5)
- Pianificatore (8)
- Pianificatore iunior (8)

¹ Il numero tra parentesi rappresenta la "Categoria di opera" di cui al D.M. 143/2013, "Regolamento recante determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria". L'asterisco indica che il professionista può svolgere tutte le opere previste nella categoria, mentre in generale, occorre fare riferimento all'ambito previsto dal rispettivo ordinamento professionale. Le categorie sono:

1. Edilizia
2. Strutture
3. Impianti
4. Infrastrutture per la mobilità:
5. Idraulica
6. Tecnologia della informazione e della comunicazione
7. Paesaggio ambiente naturalizzazione agroalimentare zootecnia ruralità e foreste
8. Territorio e Urbanistica

- Tecnologo alimentare (3, 5, 7)

Restauratore di Beni Culturali

B. Settore sanitario

Farmacista

Medico chirurgo - specializzazioni:

- chirurgia generale, plastica e toracica;
- neurochirurgia, neurologia e neurofisiologia;
- medicina interna;
- urologia e nefrologia;
- ortopedia;
- ginecologia-ostetricia;
- pediatria;
- fisiologia e malattie dell'apparato respiratorio;
- anatomia patologica;
- neuropsichiatria, psichiatria e psichiatria infantile;
- radioterapia;
- anestesia e rianimazione;
- oftalmologia/oculistica;
- otorinolaringoiatria;
- cardiologia, cardio-angio/chirurgia;
- chirurgia dell'apparato digerente e gastroenterologia;
- reumatologia;
- radiodiagnostica, radiologia e medicina nucleare;
- clinica biologica, biochimica e farmacologia;
- microbiologia batteriologica;
- medicina del lavoro;
- dermatologia;
- geriatria;
- allergologia, immunologia e malattie infettive;
- ematologia generale e biologica;
- endocrinologia;
- fisioterapia;
- dermatologia e venerologia;

Odontoiatria

Veterinario

Psicologo

Ingegnere biomedico e clinico

C. Altri servizi e forniture

Fisici e astronomi

Chimici

Matematici

Statistici

Biologi, botanici, zoologi e professioni assimilate

Specialisti della gestione e del controllo nella pubblica amministrazione

Specialisti in pubblica sicurezza

Specialisti di gestione e sviluppo del personale e dell'organizzazione del lavoro

Specialisti in contabilità

Fiscalisti e tributaristi

Specialisti in attività finanziarie

Analisti di mercato

Avvocato

Esperti legali in enti pubblici

Notai

Specialisti in scienze economiche

Specialisti in scienze sociologiche e antropologiche

Specialisti in scienze storiche, artistiche, politiche e filosofiche

Specialisti in discipline linguistiche, letterarie e documentali



Autorità Nazionale Anticorruzione

Linee guida

Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici

Relazione AIR

Sommario

Premessa.....	3
1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità	3
2. Il quadro normativo di riferimento.....	3
3. La procedura di consultazione pubblica	3
4. Le scelte di fondo effettuate	4
5. Contributi pervenuti.....	5
1. Premessa	5
2. Ambito di applicazione.....	6
3. Le funzioni delle commissioni giudicatrici	8
4. Requisiti di moralità e compatibilità	10
5. Individuazione dei settori di riferimento per il contratto.....	11
6. Criteri per la comprovata esperienza e professionalità	12
7. Modalità di iscrizione e di aggiornamento dell'Albo.....	13
8. Modalità per la selezione dei commissari di gara e ulteriori disposizioni.....	14
9. Periodo transitorio	15

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 recanti «Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», 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. 78 del d.lgs. 50/2016 (di seguito "Codice") che attribuisce all'ANAC il compito di gestire e aggiornare l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, istituito presso l'Autorità (di seguito "Albo"). L'ANAC è chiamata con proprio atto a stabilire i criteri e le modalità per l'iscrizione all'Albo e per la verifica dei requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore cui si riferisce il contratto.

2. Il quadro normativo di riferimento

Le disposizioni di riferimento sono contenute negli articoli 77 e 78 del Codice relativi, rispettivamente, alle Commissioni di aggiudicazione e all'Albo. Alcune indicazioni contenute all'interno dell'art. 77 sono state oggetto di dibattito nella consultazione e, pertanto, si ritiene opportuno richiamare i punti principali della predetta disciplina in sede di illustrazione dei contributi pervenuti.

3. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento recante «Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», con modalità aperta, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 6/5/2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 99 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti.

All'esito dell'esame dei suddetti contributi, l'Autorità ha elaborato il testo delle Linee Guida, nel quale sono state recepite le osservazioni condivise. Nella presente Relazione AIR saranno analizzate le principali questioni emerse in sede di consultazione pubblica, dando evidenza soprattutto delle osservazioni che l'Autorità ha ritenuto di non accogliere e delle relative motivazioni.

4. Le scelte di fondo effettuate

La versione definitiva delle Linee guida tiene conto dei pareri resi dal Consiglio di Stato in data 14 settembre 2016, affare n. 1919/2016 e dalle Commissioni parlamentari, in data 3 agosto 2016.

Rispetto al documento inviato per il parere sono state inserite diverse modifiche e specificazioni.

Innanzitutto, aderendo alla richiesta del Consiglio di Stato è stato maggiormente specificato il concetto di appalti “di non particolare complessità” per la nomina di componenti interni.

Quanto al rilievo mosso in ordine alla competenza sulla valutazione della congruità delle offerte anomale, che secondo il Consiglio di Stato sono di stretta competenza del RUP, si è provveduto a specificare che questi si può avvalere della Commissione, armonizzando, in tal modo, le previsioni delle linee guida n. 3 «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni» con quella di cui alle linee guida sui commissari di gara.

Con riferimento alla condizione di un numero di esperti, iscritti all'Albo, sufficienti ad assicurare indeterminatezza del nominativo, per procedere alla nomina di interni, per accogliere i rilievi del C.d.S., si è specificato che tale regola vale una volta a regime il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui all'art. 38 del Codice. In ogni caso, si ricorda che il principio di indeterminatezza si ricava, quale suo corollario, dalla previsione di cui all'art. 77, comma 7 del Codice, che prevede che la commissione sia nominata dopo il termine fissato per la presentazione delle offerte.

Dal momento che sul punto il nuovo Codice ha determinato un pericoloso vuoto normativo, si è accolto il suggerimento del C.d.S. di recuperare la previsione del vecchio art. 120 del Regolamento n. 207/2010, specificando che tutte le sedute di apertura delle tre buste (A, B e C) devono essere pubbliche e che negli atti di gara dovrà essere espressamente contenuta tale previsione.

Si è condivisa, poi, la necessità di specificare che le stazioni appaltanti mettano a disposizione strumenti idonei per assicurare la sicurezza dei flussi informativi e dei canali di comunicazione allorché i commissari di gara facciano richiesta di lavorare a distanza.

È stata, inoltre, modificata la nozione di pubbliche amministrazioni, abbandonando la definizione di cui all'elenco Istat della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ma, anziché optare per la non ritenuta idonea nozione di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs 165/2001 (troppo restrittiva), si è proposto per una nozione consona al Codice dei contratti e all'intento della norma di cui all'art. 77, facendo riferimento ai dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, secondo la definizione di cui all'art. 3, comma 1 lett. a) del Codice.

In ordine alle polizze assicurative che i commissari devono possedere si è specificato, come suggerito dal C.d.S, che esse coprono i danni che le amministrazioni possono subire per l'attività dei commissari e che il relativo costo deve essere posto a carico dei dipendenti (e non della pubblica amministrazione) quando essi svolgono le funzioni come commissari esterni.

In ordine ai requisiti di moralità, come suggerito dal C.d.S., si è provveduto ad allineare i reati previsti nelle Linee guida, come ostativi all'incarico, a quelli previsti dall'art. 80 del Codice dei contratti, prevedendo anche tutti quelli contenuti in quest'ultima norma, ferma restando la rilevanza data anche alle sentenze non definitive di condanna. Parimenti, in ordine alle verifiche dei medesimi, è stata accolta

la richiesta del C.d.S. di prevedere che le verifiche sui requisiti (in verità anche quelli professionali e di esperienza) siano effettuate su tutti i commissari che l'Autorità individua nella lista che fornisce alle stazioni appaltanti.

Altre integrazioni/modificazioni, di carattere, per lo più, stilistico e formale ovvero con l'aggiunta di più specifiche informazioni che i documenti di gara devono contenere, sono state apportate in diversi punti, al testo delle Linee guida secondo le puntuali indicazioni del Supremo Consesso di giustizia amministrativa.

Non si è ritenuto, invece, di accogliere il suggerimento delle Commissioni Parlamentari di aprire l'Albo anche ai giovani laureati, dal momento che la norma primaria (l'art. 77) richiede espressamente che siano nominati componenti delle commissioni giudicatrici degli "esperti".

Per quanto riguarda, poi, l'impostazione secondo cui anche per gli appalti sotto soglia, stante il tenore della norma, la nomina di membri interni non esclude che almeno il Presidente sia un esterno, il C.d.S. ha ritenuto che tale previsione non abbia fondamento normativo. Al riguardo l'Autorità, come argomentato al punto 2 del paragrafo successivo, è di diverso avviso, stante il tenore delle norme di riferimento che consentono la nomina di "componenti interni" ma non anche dell'intera commissione. Sul punto, pertanto, le Linee guida non sono state modificate.

5. Contributi pervenuti

1. Premessa

Osservazioni ricevute

Nel corso della consultazione sono pervenute numerose osservazioni volte a sollecitare la trattazione di temi ulteriori rispetto a quelli oggetto di consultazione, nonché contenenti profili di criticità o contestazione della normativa in esame. Tra gli argomenti su cui l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi vi sono:

- a) entità dei compensi previsti per gli esperti facenti parte delle commissioni giudicatrici;
- b) indicazioni su come trattare la contabilità dei contratti per tener conto degli oneri relativi alla scelta di commissari esterni all'amministrazione;
- c) disciplina dei rapporti intercorrenti tra l'esperto e l'amministrazione di appartenenza, quando presta servizio per un'altra amministrazione.
- d) imposizione di tempi certi per i lavori della commissione, superati i quali scattano penali;
- e) seconda consultazione a seguito del recepimento dei commenti alla prima consultazione.

Opzione scelta

In via preliminare, si ricorda che l'Autorità, con un atto di regolazione, non ha poteri per modificare il contenuto del Codice. Pertanto, anche la richiesta di trattare i compensi dei commissari non può trovare accoglimento all'interno delle linee guida, in quanto su tale materia, ai sensi dell'art. 77, comma 10, del Codice, è previsto un Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il

Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita l'ANAC. Analogamente l'ANAC non può introdurre penali a carico degli esperti facenti parte delle commissioni giudicatrici per il mancato rispetto dei tempi previsti per i lavori della Commissione, in assenza di una norma primaria che le preveda.

Sotto un diverso profilo, l'ANAC non ha competenza per disciplinare l'organizzazione interna delle stazioni appaltanti.

Infine, con riferimento all'opportunità di una seconda consultazione, si evidenzia che, sebbene la proposta possa essere condivisibile, i tempi ristretti richiesti per l'adozione dell'atto non consentono lo svolgimento di un secondo turno di consultazioni con relativo esame dei contributi pervenuti. Peraltro, a garanzia degli operatori del mercato, il documento predisposto dall'ANAC è stato inviato al Consiglio di Stato e al Parlamento per l'acquisizione dei relativi pareri. Inoltre, il documento, come tutte le linee guida predisposte dall'ANAC in attuazione del Codice, sarà sottoposto a verifica di impatto della regolazione e i soggetti interessati hanno, comunque, la possibilità di inviare osservazioni su eventuali criticità riscontrate nell'applicazione delle linee guida. Le osservazioni pervenute potranno essere utilizzate per la revisione delle linee guida.

2. Ambito di applicazione

Osservazioni ricevute

Alcune osservazioni pervenute hanno posto in risalto i rischi di deresponsabilizzazione della stazione appaltante legata alla scelta della nomina di una commissione giudicatrice composta di esperti esterni alla stessa. Peraltro, una stazione appaltante conosce meglio dei commissari i bisogni sottostanti l'affidamento e, pertanto, è in posizione migliore per valutare l'offerta. Infine, si pone il problema di come tutelare l'amministrazione dagli errori compiuti dai commissari esterni.

Numerosi stakeholders hanno contestato la ricostruzione della normativa, contenuta nel documento di consultazione, secondo cui per gli affidamenti sotto soglia le stazioni appaltanti possono nominare solo dei componenti, ma non il Presidente della commissione. In particolare, per gli affidamenti di importo minore i costi della commissione sarebbero esorbitanti e ciò potrebbe scoraggiare il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa che, invece, rappresenta uno degli obiettivi del legislatore, comunitario e nazionale. Alcuni *stakeholders* hanno richiesto se, nel caso di aggregazioni tra comuni non capoluogo, è possibile soddisfare il criterio della commissione esterna, selezionando esperti di altri comuni presenti nell'aggregazione.

Al contrario diversi intervenienti hanno richiesto che la commissione sia sempre costituita da soggetti esterni, in alcuni casi arrivando anche a richiedere il divieto di far parte della commissione a soggetti residenti o attivi nella regione di appartenenza della stazione appaltante.

Numerose sono state le richieste volte a prevedere l'iscrizione all'Albo anche degli esperti interni all'amministrazione, nonché a fissare i criteri per la nomina del Presidente della Commissione.

Sono state, infine, presentate richieste sulle modalità di lavoro da remoto e sulle garanzie di sicurezza per le relative comunicazioni.

Opzione scelta

In merito alle critiche relative alla scelta di una commissione giudicatrice esterna, si rappresenta, come già evidenziato per le osservazioni in premessa, che le scelte del legislatore non possono essere revocate o modificate dall'ANAC nelle proprie linee guida. L'Autorità nelle linee guida ha, peraltro, previsto che gli esperti debbano essere dotati di una polizza di responsabilità civile che copra le conseguenze derivanti da errori in fase di valutazione delle offerte; ciò consente di superare una delle ragioni relative alla perplessità circa l'individuazione di una commissione esterna alla stazione appaltante.

Per quanto riguarda specificamente il rischio di una "deresponsabilizzare" delle stazioni appaltanti, il C.d.S. ha rilevato come le differenti modalità di nomina non incidano sul sistema di attività e responsabilità dei componenti della commissione giudicatrice. La giurisprudenza amministrativa è costante, infatti, nel ritenere che i commissari sono organi istruttori straordinari e temporanei della stazione appaltante (tra gli altri, Cons. Stato, sez. IV, 24 novembre 2014, n. 5811). Tale qualificazione consente il funzionamento del sistema di imputazione dell'attività proprio delle organizzazioni amministrative: le valutazioni della commissione, anche eventualmente illegittime, sono riconducibili direttamente all'amministrazione aggiudicatrice. La violazione delle regole di azione da parte dei commissari determina, altresì, responsabilità civile diretta della stazione appaltante per i danni eventualmente subiti da terzi e responsabilità amministrativa dei commissari con giurisdizione della Corte dei conti. L'interruzione del nesso organico si realizza, in particolare, quando vengono poste in essere condotte che integrano fattispecie di reato. La circostanza che i commissari siano, normalmente, esterni e non interni alla stazione appaltante non muta, ad avviso del C.d.S. il descritto meccanismo operativo. Anche nella nuova disciplina è presente, infatti, un "atto di nomina", che è quello che consente la creazione del rapporto di ufficio che sta alla base del sistema delle imputazioni giuridiche.

Per quanto riguarda la questione relativa ai contratti sotto soglia, in via preliminare si osserva che il legislatore quando ha voluto escludere dall'applicazione della norma alcune categorie di stazioni appaltanti o di appalti lo ha fatto esplicitamente. Così al comma 13 dell'art. 77 del Codice è previsto che lo stesso non si applica alle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o concessioni effettuate dagli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici quando svolgono attività nei settori speciali.

Viceversa, per i contratti sotto soglia è stata solo prevista, al comma 3 dell'art. 77 del Codice, la possibilità per le stazioni appaltanti di nominare componenti interni della commissione. Il comma, tuttavia, non ha escluso l'applicabilità di tutte le altre previsioni contenute negli artt. 77 e 78. Così, per gli affidamenti sotto soglia, si applica l'art. 78 (e l'art. 77, comma 3) che impone l'iscrizione all'Albo, nonché tutti i commi dell'art. 77, tra i quali il comma 8 che prevede che «il Presidente della commissione giudicatrice è individuato dalla stazione appaltante tra i commissari sorteggiati»; il sorteggio è previsto soltanto nel caso di un elenco di esperti fornito da ANAC attingendo all'Albo. Quindi, anche gli eventuali componenti interni della commissione devono essere esperti del settore, con comprovata esperienza e professionalità, in possesso dei requisiti di compatibilità e moralità.

Atteso il tenore letterale della norma, non è possibile evitare il ricorso all'Albo, con le modalità previste nell'art. 77, nel caso di aggregazioni tra comuni, né è possibile imporre la scelta di una commissione composta tutta da componenti esterni per gli affidamenti sotto soglia. Analogamente non è possibile imporre restrizioni territoriali per la scelta dei componenti la commissione giudicatrice, neppure quando queste restrizioni operano al contrario rispetto a quelle che cercano di favorire il localismo negli affidamenti e negli incarichi. Al riguardo le Linee guida hanno previsto, in ogni caso, che sono da considerarsi interni alla stazione appaltante i commissari di gara scelti tra i dipendenti dei diversi enti aggregati ai sensi dell'art. 37, commi 3 e 4, del Codice, anche se gli stessi non hanno perfezionato l'iter di costituzione delle forme aggregative di cui ai citati commi, a condizione che abbiano deliberato di dare vita alle medesime.

Per quanto concerne i criteri per la scelta del Presidente, in assenza di una previsione normativa specifica, nelle linee guida si è optato per indicare alcuni possibili criteri che le stazioni appaltanti devono esplicitare prima della definizione della commissione giudicatrice, preferibilmente già al momento della predisposizione della documentazione di gara.

Infine, si è ritenuto non opportuno indicare criteri specifici per la sicurezza del lavoro da remoto, ritenendo che ciò spetti alle stazioni appaltanti, le quali devono utilizzare criteri analoghi a quelli che permettono la sicurezza su gare effettuate su piattaforme informatiche.

3. Le funzioni delle commissioni giudicatrici

Osservazioni ricevute

In merito alle funzioni della commissione giudicatrice, ulteriori rispetto a quelle della valutazione delle offerte tecniche ed economiche, sono pervenute numerose considerazioni circa la possibilità che si possa procedere alla valutazione della congruità delle offerte stesse. Alcuni stakeholders hanno valutato positivamente la proposta presente nel documento di consultazione di considerare l'opportunità che gli stessi soggetti che hanno valutato l'offerta tecnica ed economica valutino anche la congruità della stessa.

Al polo opposto altri stakeholders hanno osservato che una commissione composta esclusivamente di tecnici potrebbe non avere le competenze idonee per valutare elementi quali il rispetto dei contratti collettivi di lavoro o dei trattamenti contrattuali e previdenziali. Inoltre, vi sarebbe il problema del rispetto delle procedure che un tecnico potrebbe non conoscere. Peraltro, è stato sottolineato che la stazione appaltante potrebbe subire contenziosi per fatti esterni alla sua operatività. Inoltre, il soggetto che ha scritto il bando sarebbe meglio posizionato per valutare la congruità. La valutazione della congruità da parte della stazione appaltante determinerebbe anche un risparmio sui costi della procedura.

Infine, c'è chi ha caldeggiato soluzioni intermedie, prevedendo la possibilità che la scelta sia effettuata caso per caso o che la valutazione competa al Rup che si può avvalere delle competenze della commissione giudicatrice.

Sotto un diverso profilo, alcuni *stakeholders* nella consultazione analizzata con la presente relazione e in quella relativa alle linee guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa, hanno suggerito l'idea che, al fine di prevenire rischi di condizionamenti, la commissione valuti esclusivamente offerte in forma anonima, ovvero prive dell'indicazione dei nominativi dei concorrenti.

Diversi commenti e richieste riguardano i rapporti che devono intercorrere tra Rup o stazione appaltante e commissione giudicatrice. Da un lato, c'è chi osserva che non devono esistere interferenze tra Rup e commissione giudicatrice, dall'altro, chi sostiene che il Rup (o il progettista) dovrebbero spiegare alla commissione, alla prima seduta, le scelte alla base del progetto e dovrebbe essere prevista la possibilità della loro consultazione nella fase di valutazione delle offerte.

Opzione scelta

Proprio al fine di rispondere ad alcune delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione, nelle Linee guida, al punto 1.1, sono stati indicati gli elementi informativi che le stazioni appaltanti dovrebbero introdurre nella documentazione di gara in merito ai criteri di scelta e ai compiti della commissione giudicatrice.

In particolare, in merito alle funzioni della commissione giudicatrice, come sopra già evidenziato, si è optato per una soluzione coerente con le Linee n. 3 «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», dando la possibilità alla stazione appaltante di prevedere nel bando che il RUP per effettuare la valutazione di congruità possa avvalersi della commissione giudicatrice.

Sotto un diverso profilo, si deve osservare che l'esperto, prima di accettare l'incarico di commissario, oltre a dover avere informazioni per poter valutare la compatibilità, deve conoscere l'impegno complessivo richiesto, che deve essere quindi esplicitato nella documentazione di gara. La stazione appaltante deve definire in anticipo i compiti affidati alla commissione giudicatrice anche al fine di poter stanziare le risorse necessarie per la copertura degli oneri di funzionamento della stessa.

Sempre per le finalità di cui sopra si ritiene opportuno che nella documentazione di gara siano fornite indicazioni circa la durata prevista dei lavori della commissione, il numero di sedute (pubbliche o riservate) e la possibilità di svolgere le proprie valutazioni a distanza.

Per quanto concerne la proposta di far valutare alla commissione offerte presentate in forma anonima si osserva che la proposta per quanto suggestiva, presenta diversi elementi problematici in merito alla effettiva realizzabilità. In particolare, anche a prescindere dal fatto che rischi di condizionamento permangono anche quando le offerte sono presentate in forma anonima, potendo comunque i commissari ottenere indicazioni su come riconoscere il proponente, si osserva che, ad esempio, in settori in cui il numero dei concorrenti è limitato e/o gli stessi utilizzano processi o prodotti proprietari, un esperto del settore potrebbe facilmente intuire il nominativo del proponente. In ogni caso, si tratta di un'opzione che la stazioni appaltanti potrebbero valutare per garantire maggiore trasparenza alla procedura di gara.

In merito ai rapporti tra stazione appaltante e commissione giudicatrice si osserva, in via preliminare, che lo spirito della previsione di una commissione esterna è quello di far valutare le offerte a soggetti

sottratti a possibili condizionamenti che si ritiene possano coinvolgere con maggiore probabilità personale interno alle stazioni appaltanti. Proprio per il raggiungimento di tali obiettivi si ribadisce la necessità che tutte le informazioni relative alle modalità di funzionamento della commissione giudicatrice siano definite in anticipo e rese note a tutti, commissari e concorrenti, nella documentazione di gara. Sotto questo profilo non si comprendono quali siano le diverse e ulteriori informazioni sui concorrenti che i commissari devono possedere per valutare le offerte. Se è vero che i commissari devono disporre di numerose e chiare informazioni per poter fornire una valutazione delle offerte quanto più aderente alle necessità della stazione appaltante è altrettanto vero che anche i concorrenti hanno bisogno delle medesime informazioni per poter predisporre un'offerta adeguata alle esigenze della stazione appaltante. In assenza di tali informazioni il concorrente incontra maggiori difficoltà a formulare la propria offerta, con rischi di dispendio di risorse e tempo; inoltre, si avvantaggia ingiustificatamente il precedente affidatario, soggetto che già conosce l'amministrazione.

4. Requisiti di moralità e compatibilità

Osservazioni ricevute

Nel corso della consultazione è stato richiesto di indicare che i requisiti di moralità e compatibilità devono valere anche per i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre è stato richiesto di specificare che i requisiti di compatibilità devono valere per tutta la durata dell'incarico. OICE ha anche chiesto che tali requisiti permangano per il biennio successivo alla cessazione dell'incarico.

Il problema dell'incompatibilità è ritenuto particolarmente rilevante, con diversi contributi che hanno proposto soluzioni per anticipare il momento della dichiarazione dell'incompatibilità o con la richiesta di ITACA che sia l'Autorità a verificare l'assenza di incompatibilità prima dell'invio dell'elenco di candidati alla stazione appaltante.

Diversi *stakeholders* hanno richiesto ad ANAC di predisporre dichiarazioni-tipo per il rispetto dei requisiti di moralità e compatibilità.

Opzione scelta

Per quanto riguarda i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici si ricorda che l'Autorità ha ritenuto che l'art. 77 del Codice si applichi anche a loro e, pertanto, i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici devono dichiarare e dimostrare di possedere i requisiti di moralità e compatibilità. Inoltre, i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici devono produrre, al momento dell'accettazione dell'incarico, anche l'autorizzazione della propria amministrazione, se prevista.

Nelle linee guida è stato specificato che l'incompatibilità deve valere per tutta la durata dell'incarico, mentre non sembra possibile vincolare un professionista per una durata maggiore, sia perché occorrerebbe una specifica previsione normativa, sia perché si correrebbe il rischio di ridurre gli incentivi a partecipare alla commissione.

In merito ai tempi per la dichiarazione circa l'incompatibilità e l'impossibilità a svolgere l'incarico, l'Autorità ha suggerito alle stazioni appaltanti di inviare quanto prima ai commissari candidati l'oggetto della gara, il nominativo delle imprese ammesse, la data del sorteggio, quella per l'accettazione dell'incarico e quella della seduta pubblica di apertura delle offerte tecniche, cui la commissione deve partecipare.

Non si ritiene percorribile la strada che prevede che sia ANAC a verificare preventivamente l'incompatibilità dei candidati. Si tratta, infatti, di una valutazione complessa, da effettuare caso per caso, che non può essere condotta nello stretto tempo previsto dal legislatore per l'invio dell'elenco dei candidati. Peraltro, la norma prevede che i candidati hanno tempo fino al momento dell'accettazione dell'incarico per la dichiarazione di incompatibilità, mentre l'eventuale accertamento da parte dell'Autorità imporrebbe agli stessi una risposta immediata, con rischi di errori e omissioni.

Sulla verifica dei requisiti di moralità, l'Autorità, aderendo alla richiesta del C.d.S., ha previsto che essa sarà effettuata dall'A.N.A.C. al momento dell'inserimento dei professionisti nell'elenco fornito alla stazione appaltante e per tutti i soggetti indicati.

L'Autorità, infine, si riserva la possibilità di produrre una dichiarazione-tipo per i requisiti di moralità e di compatibilità.

5. Individuazione dei settori di riferimento per il contratto

Osservazioni ricevute e opzione scelta

Al fine di individuare lo specifico settore di riferimento, nel documento posto in consultazione l'Autorità aveva proposto di utilizzare il Vocabolario comune per appalti pubblici (CPV) di cui al Regolamento (CE) n. 213/2008. Tuttavia, anche all'esito dell'esame dei commenti pervenuti, l'Autorità ha ritenuto di optare per un criterio che parta dalle professionalità degli esperti. Pertanto, non appare necessario descrivere in dettaglio le osservazioni ricevute sui CPV.

Il cambio di prospettiva è dovuto a una serie di ragioni. Innanzitutto si osserva che benché i codici CPV siano normalmente utilizzati nell'ambito della contrattualistica pubblica, raramente, nei contributi pervenuti, sono state fornite indicazioni sufficienti per la costruzione di settori di riferimento chiaramente identificati. Ciò a testimonianza della difficoltà di identificare un settore astratto che prescindendo dalla gara concreta.

L'eterogeneità dell'oggetto delle gare comporta che definizioni stringenti del settore di riferimento basate sui codici CPV rischiano di imbrigliare la stazione appaltante, non permettendo di ottenere quelle professionalità necessarie a valutare nel migliore dei modi le offerte pervenute per il caso specifico. Qualora, infatti, si definisse un settore di riferimento partendo dai primi due o tre digit del Codice CPV si finirebbe con l'imporre categorie di professionisti determinate aprioristicamente senza tener conto delle esigenze proprie della singola gara.

Al riguardo è sufficiente notare che affidamenti con oggetto simile possono richiedere professionalità molto distinte per valutare le offerte; ad esempio, a differenza del caso dell'appalto, un affidamento di una concessione o di un contratto di partenariato pubblico-privato necessita della valutazione del piano economico-finanziario e della sostenibilità del progetto proposto dal privato. L'appalto e la concessione con oggetto simile hanno bisogno della valutazione di elementi diversi e, quindi, di competenze diverse da parte dei commissari che non potrebbero essere garantite con elenchi generici costruiti a partire dai CPV.

Analogamente, in caso di gare con lotti distinti per poter garantire l'unicità della relazione tra oggetto della gara e categoria CPV, potrebbe essere necessario imporre commissioni di gara distinte per lotti distinti, con un evidente aggravio dei tempi e dei costi delle operazioni di selezione degli affidatari.

Considerate tali difficoltà, l'Autorità ha ritenuto opportuno modificare l'approccio delineato nel documento di consultazione, pur rispettando i principi contenuti nell'art. 78 del Codice. I requisiti di comprovata esperienza e professionalità nello specifico settore oggetto del contratto sono comprovati dalla professionalità dei soggetti chiamati a valutare le offerte. La stazione appaltante ha l'onere di individuare le professionalità necessarie per la specifica gara, potendo ciò garantire una maggiore corrispondenza tra professionalità ed elementi da valutare, nonché un approccio multidisciplinare per i casi più complessi.

In sostanza, l'Autorità ha predisposto un elenco di professioni, contenuto nell'Allegato alle linee guida, nel quale sono individuate una serie di professionalità a partire dalla normativa istitutiva delle professioni regolamentate, specie quelle tecniche e sanitarie, e della nuova classificazione delle professioni CO2011, adottata dall'Istat in recepimento della International Standard Classification of Occupations – Isco08, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. L'allegato potrà essere, ovviamente, modificato e integrato sulla base dell'esperienza acquisita nella sua attuazione, nonché prevedendo sottosezioni più specifiche per le singole professioni.

Infine, si rappresenta che non possono trovare accoglimento le istanze relative a creare sottosezioni dell'Albo sulla base della residenza degli esperti o del valore dell'affidamento. Per quanto riguarda la prossimità geografica del commissario alla stazione appaltante si è già argomentato come i principi di parità di trattamento e di concorrenza impediscano restrizioni geografiche per l'affidamento dei servizi di commissario di gara; per quanto riguarda la possibilità di istituire sottosezioni sulla base dell'importo a base di gara, l'Autorità ritiene, come evidenziato nel punto successivo, che ciò che rileva dovrebbe essere, più che l'importo della gara, la complessità della stessa.

6. Criteri per la comprovata esperienza e professionalità

Osservazioni ricevute

Rispetto alla previsione originaria, contenuta nel documento di consultazione, che riproponeva di fatto le categorie presenti all'art. 84 del d.lgs. 163/2006 sono pervenute numerose osservazioni di segno opposto. Innanzitutto è stata sollevata da più parti la necessità di elevare i requisiti di anzianità previsti

nel documento, pari a 5 anni per l'iscrizione alla sezione ordinaria dell'Albo; mentre Consip ha osservato che 10 anni di esperienza potrebbero risultare eccessivi per l'iscrizione alla sezione speciale dell'Albo riservata alle gara indette da Consip stessa, Invitalia e soggetti aggregatori.

Numerosi intervenienti hanno evidenziato il problema dei professionisti che svolgono attività non assoggettata all'obbligo di iscrizione all'Albo, del personale in quiescenza e degli esperti che modificano la propria condizione lavorativa (ad esempio passando dalla pubblica amministrazione alla libera professione).

Opzione scelta

In accoglimento delle osservazioni ricevute questa sezione è stata rivista nelle linee guida. In particolare, le linee guida prevedono che possono far parte delle commissioni giudicatrici i seguenti soggetti:

- a. professionisti la cui attività è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi;
- b. professionisti la cui attività non è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi;
- c. dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, secondo la definizione di cui all'art. 3, comma 1 lett. a) del Codice.;
- d. professori ordinari, professori associati, ricercatori delle Università italiane e posizioni assimilate.

A questi esperti devono essere aggiunti coloro che si trovano in quiescenza, ma che sono in possesso dei requisiti individuati nelle linee guida. I requisiti sono stati differenziati per le tipologie sopra indicate e per la complessità dell'affidamento, secondo quanto previsto al punto 2.9. Si ritiene, infatti, che alla maggiore complessità dell'affidamento debba far riscontro una maggiore esperienza professionale.

Sono stati posti limiti elevati per l'accesso alla sezione speciale dell'Albo in considerazione della delicatezza, rilevanza economica e complessità che caratterizzano gli affidamenti dei soggetti indicati nella sezione speciale.

7. Modalità di iscrizione e di aggiornamento dell'Albo

Osservazioni ricevute

Per quanto riguarda le modalità di iscrizione all'Albo sono pervenute osservazioni contrastanti circa la proposta contenuta nel documento di consultazione di avvalersi, ai fini della verifica dei requisiti di iscrizione, degli Ordini o Collegi, delle Università o delle Amministrazioni cui gli esperti appartengono. Da una parte, soprattutto, gli Ordini e i Collegi nazionali delle professioni tecniche hanno condiviso l'idea di un loro ruolo attivo per l'iscrizione all'Albo dei propri iscritti, dall'altra, soprattutto le amministrazioni e gli ordini provinciali hanno ritenuto troppo oneroso per loro il sistema delineato nelle linee guida. Consip ha segnalato anche i possibili problemi che potrebbero derivare dal contenzioso che potrebbe nascere circa la regolarità dell'iscrizione di un esperto quando la stessa è stata valutata da un ordine professionale.

Diversi *stakeholders* hanno, inoltre, segnalato la necessità che l’Autorità verifichi annualmente una quota consistente degli iscritti, in ordine alla regolarità della loro iscrizione.

Contrastanti sono, invece, le posizioni circa la proposta contenuta nel documento di consultazione circa la necessità che la stazione appaltante comunichi all’Autorità la perdita dei requisiti dell’esperto. Anche in questo caso c’è chi osserva che si tratta di un onere eccessivo e chi, al contrario, ritiene che l’obbligo debba essere rafforzato.

Infine, diversi partecipanti alla consultazione hanno indicato l’opportunità di prevedere la possibilità di iscrizione continua all’Albo dei commissari.

Opzione scelta

Venendo incontro alle perplessità avanzate da diversi intervenienti alla consultazione, nelle linee guida è previsto che l’iscrizione è effettuata direttamente dall’esperto che accede al sito dell’ANAC, riempie i campi obbligatori e carica la documentazione richiesta. Il candidato può presentare al momento della registrazione una certificazione rilasciata, su domanda, dall’ordine, collegio, associazione professionale o amministrazione di appartenenza, che attesti il possesso dei requisiti di esperienza e professionalità. La certificazione rileva ai fini dell’accertamento del possesso dei requisiti, nel senso che controlli maggiori sul possesso dei requisiti di competenza e professionalità potrebbero essere previsti per coloro che non presentano dette certificazioni.

Per quanto concerne i controlli, nelle linee guida è previsto che l’Autorità controlli il possesso e il permanere dei requisiti in capo agli esperti, anche attraverso l’ausilio della Guardia di Finanza. Al momento non si ritiene possibile indicare la quota di soggetti che saranno verificati, in assenza di indicazioni puntuali sul numero di iscritti. È prevista, invero, un’ulteriore modalità di controllo al punto 4.6 delle linee guida e consiste nella richiesta periodica agli esperti del permanere dei requisiti e delle condizioni di iscrizione all’Albo.

Poiché il sistema, almeno in una fase iniziale, si basa in larga parte su autodichiarazioni da parte degli esperti, nelle linee guida è stata inserita una specifica sezione relativa alle sanzioni a carico degli esperti per il rifiuto o l’omissione di fornire le informazioni o la documentazione richieste, nonché per la produzione di dati o informazioni non veritiere.

Diversamente da quanto rappresentato da taluni partecipanti alla consultazione, si ritiene che per il corretto funzionamento dell’Albo, l’Autorità non possa fare a meno di ricevere segnalazioni dalle stazioni appaltanti sul comportamento effettivo tenuto dai commissari nello svolgimento delle proprie attività.

8. Modalità per la selezione dei commissari di gara e ulteriori disposizioni

Considerando che le parti relative ai paragrafi 8 e 9 del documento di consultazione non sono state riprese nelle linee guida, in quanto rinviate a un apposito Regolamento che disciplinerà le modalità di

selezione e i flussi informativi necessari per garantire il funzionamento dell'Albo (punto 1.2 delle linee guida), non si procede in questa sede all'analisi delle osservazioni pervenute al riguardo. Dette osservazioni saranno comunque tenute in considerazione per la predisposizione del citato regolamento.

9. Periodo transitorio

Per esigenze connesse all'implementazione dei sistemi informatici dell'Autorità e alla raccolta di tutte le informazioni, con relativa valutazione, che sono necessarie per procedere all'iscrizione dei commissari nelle relative sezioni/sottosezioni dell'Albo, è stato, infine, previsto un regime transitorio che tiene conto anche dell'emanazione di atti necessariamente prodromici all'avvio del nuovo sistema di nomina, non di competenza dell'Autorità (DM di cui al comma 10 dell'art. 77).

Oltre al regolamento operativo, nel periodo transitorio si intende definire in maggior dettaglio l'elenco delle sezioni/sottosezioni dell'Albo, tenendo conto anche delle osservazioni pervenute all'Autorità anche dopo la pubblicazione della proposta di linee guida, sulla quale si sono espressi il C.d.S. e le Commissioni parlamentari. Tra le questioni da chiarire vi è anche quella relativa alla sezione per gli esperti dei settori della difesa e dei vigili del fuoco, oggetto peraltro di uno specifico richiamo da parte del C.d.S..