



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

**DELIBERA N. 393**

**DEL 12 aprile 2017**

Oggetto: istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata dalla New Post S.r.l. – Procedura ristretta per l'affidamento dei servizi di trattamento della corrispondenza in partenza della Città di Lucca. Importo presunto complessivo a base di gara euro: 188.550,00. S.A.: Città di Lucca.

**PREC 54/17/S**

### **Offerta economicamente più vantaggiosa – criteri di valutazione – definizione**

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. 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.

**Articolo 95, d.lgs. n. 50/2016**

### **Il Consiglio**

VISTA l'istanza di parere prot. n. 185716 del 15.12.2016 presentata dalla New Post S.r.l. relativamente alla procedura ristretta per l'affidamento dei servizi di trattamento della corrispondenza in partenza della Città di Lucca;

VISTI i profili di doglianza sollevati da parte istante in merito ai criteri di valutazione delle offerte tecniche utilizzati dalla stazione appaltante nella *procedura de qua* in quanto ritenuti irragionevoli, sproporzionati e non giustificati rispetto alle concrete esigenze richieste dalla stessa, con riferimento in particolare, 1) alla valutazione della copertura del territorio nazionale, regionale e provinciale, 2) alla valutazione del personale nonché 3) alle sedi operative/punti di giacenza;

VISTA la nota con la quale la Città di Lucca manifesta la volontà di attenersi a quanto stabilito nel parere richiesto da parte istante;

VISTO l'avvio dell'istruttoria;

VISTA la memoria inoltrata dall'operatore economico istante con la quale precisa che appare illegittima l'assegnazione di: un punteggio massimo di 11 punti al parametro della copertura in autonomia del territorio nazionale avente una rilevanza del 5% sul totale delle esigenze di distribuzione; un punteggio massimo di 23 punti al parametro della copertura in autonomia del territorio provinciale avente una rilevanza del 15% sul totale delle esigenze di distribuzione. Evidenzia, inoltre che il parametro della copertura rileva già nell'offerta economica in quanto i costi dell'eventuale utilizzo del fornitore del



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

servizio universale, per la quota di territorio non coperta che comunque non può essere superiore al 20% del totale, sono a completo carico dell'aggiudicatario e non comportano integrazione dei prezzi per la stazione appaltante. Circa il criterio di valutazione del "personale dipendente a tempo indeterminato per l'erogazione dei servizi sul territorio comunale, con assegnazione di punteggio da 0 a 8, ritiene l'istante che non valutando l'esperienza e la qualificazione del personale impiegato, ma solo il dato numerico di esso, la stazione appaltante abbia introdotto un illegittimo criterio dimensionale. Infine, riguardo il profilo di doglianza legato alla richiesta dell'elenco delle sedi operative/punti di giacenza di cui si prevede la disponibilità al momento dell'avvio del servizio per il territorio nazionale, provinciale e comunale, ritiene che siffatta richiesta comporti una penalizzazione per tutti quegli operatori economici con copertura prevalentemente comunale e provinciale;

VISTE le controdeduzioni formulate dalla stazione appaltante con le quali ribadisce la correttezza del proprio operato nella definizione della *lex specialis*, evidenziando, in generale che, i criteri di valutazione di cui al "Progetto tecnico e Offerta economica" appaiono ben collegati alle necessità della Amministrazione. Infatti, le qualità dei servizi oggetto della procedura di gara è data da elementi tecnici inseriti come criteri di valutazione, criteri qualitativi che consentono di valutare la capacità di svolgere i servizi in autonomia e con efficienza. Precisa, altresì, che non sussiste alcuna violazione dell'art. 95 d.lgs. 50/2016 in quanto proprio nel rispetto di quanto previsto al comma 6 della suddetta disposizione sono stati inseriti i criteri di valutazione delle offerte, pertinenti alla natura e alle caratteristiche del contratto. Inoltre, ritiene che i criteri in questione siano stati individuati osservando quanto evidenziato nelle Linee Guida Anac n. 2/2016, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa". Censura e contesta la stazione appaltante, in maniera argomentata, le criticità sollevate da parte istante rappresentando che: per recapito locale (rif. Dichiarazione parametri tecnici punto b) si intende sia quello in ambito provinciale che comunale con la conseguenza che i 23 punti sono riferiti alle percentuali dell'80% (territorio comunale) + 15% (territorio provinciale) e non solo a quello provinciale. Inoltre, evidenzia come l'attribuzione di punti 11 all'ambito nazionale corrisponde a meno della metà del punteggio attribuito in ambito locale. Altresì, anche con riferimento al punteggio di 60 attribuibile complessivamente all'offerta tecnica, rappresenta che i 49 punti sono attribuiti su criteri che riguardano il servizio in ambito locale (in particolare quello comunale), i restanti 11 punti attribuiti all'ambito nazionale. Circa la valutazione del personale la stazione appaltante sostiene la stabilità del personale come un elemento di garanzia per l'acquisizione di conoscenza del territorio, criterio del tutto coerente con quanto previsto nel capitolato d'onere. Infine, evidenzia che il richiesto elenco delle sedi operative non costituisce criterio di valutazione dell'offerta, senza quindi influire sul punteggio attribuibile;

VISTA, nello specifico, la documentazione di gara (sia con riferimento al capitolato d'onere che al progetto tecnico e offerta economica) nelle parti oggetto di contestazione, laddove si evince che la stazione appaltante ha fornito, tra l'altro, indicazione circa il criterio di aggiudicazione prescelto quale quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, d.lgs. 50/16, con attribuzione all'offerta tecnica (qualità dell'offerta) fino a 70 punti e all'offerta economica fino a 30 punti. La prevista



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

richiesta di una dichiarazione da parte del concorrente circa la scelta relativa a ciascun parametro tecnico previsto, la definizione di criteri e modalità di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta tecnica, con valutazione complessiva della stessa, determinata dalla sommatoria dei punteggi attribuiti alle singole sub-offerte (proposte migliorative; dichiarazione parametri tecnici); la prevista prescrizione in capo all'aggiudicatario di svolgere i servizi richiesti con personale idoneo, di provata capacità, onestà e moralità, adeguato per capacità professionale e numericamente idoneo alle necessità connesse con gli obblighi derivanti dal contratto; la prevista prescrizione in capo all'aggiudicatario in considerazione delle attività da eseguire in esecuzione dell'appalto e delle tempistiche previste, di disporre di una organizzazione territoriale atta a garantire il recapito della corrispondenza su tutto il territorio nazionale e anche il recapito della corrispondenza estera UE ed extra UE;

RILEVATO che sulla questione può decidersi ai sensi dell'art. 10 del Regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso di cui all'art. 211, d.lgs. 50/2016;

CONSIDERATO, in generale, che nella fase del disegno della gara la stazione appaltante 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;

TENUTO CONTO che, nel caso di specie, il criterio prescelto dalla stazione appaltante è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, d.lgs. 50/2016;

CONSIDERATO che l'articolo in questione, come noto, 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;

CONSIDERATO che, al riguardo, questa Autorità nella delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", ha chiarito che «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»;

CONSIDERATO, altresì, che nella medesima Linee guida l'Autorità ha specificato che «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»;

CONSIDERATO che la scelta del peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio di valutazione dell'offerta è rimessa, caso per caso, alla stazione appaltante, in relazione alle peculiarità specifiche



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

dell'appalto e, dunque, all'importanza che venga garantito il miglior bilanciamento tra gli elementi prezzo e qualità. Conseguentemente, le scelte concretamente poste in essere nelle clausole della *lex specialis* rientrano nella discrezionalità della stazione appaltante, che può essere sindacata, dalla giurisprudenza amministrativa, solo se manifestamente illogica o irragionevole;

RILEVATO quindi che solo la presenza di criteri sufficientemente puntuali consente la verifica dell'operato dell'Amministrazione da parte del privato, nonché l'effettivo esercizio del sindacato di legittimità da parte del giudice amministrativo;

CONSIDERATO che, nel caso in esame, il servizio oggetto dell'affidamento si articola in una pluralità di attività da svolgere in maniera continuativa, così come indicate all'articolo 1 del capitolato d'oneri, tali da poter giustificare la richiesta predisposizione dell'offerta tecnica secondo le prescrizioni fornite dalla stazione appaltante, con conseguente valutazione complessiva della stessa secondo puntuali e coerenti criteri e modalità di attribuzione dei relativi punteggi;

RITENUTO, al contempo, che emerge un disallineamento, tra la prescrizione contenuta all'articolo 6 del capitolato d'oneri (Personale) e quanto indicato tra i criteri e modalità di attribuzione del punteggio (articolo 3 del Progetto tecnico e offerta economica), lettera b. - punto c) laddove fa riferimento al "personale dipendente a tempo indeterminato impiegato per l'erogazione dei servizi sul territorio comunale", che potrebbe determinare una ingiustificata lesione alla libertà di iniziativa economica privata;

RITENUTO, pertanto, che nel caso in esame, dagli atti di gara nonché dalle argomentazioni offerte dalla Città di Lucca emerge che, con riferimento ai criteri relativi alla valutazione della copertura del territorio nazionale, regionale e provinciale, i suddetti appaiono oggettivi e connessi all'oggetto del contratto, idonei a differenziare le offerte in ragione delle esigenze dell'amministrazione stessa e in grado di garantire un effettivo confronto concorrenziale. Relativamente invece al criterio di cui alla lettera b. - punto c) dell'articolo 3 del progetto tecnico e offerta economica, la primalità con esso riconosciuta appare sproporzionata e stringente nella misura in cui l'individuata tipologia di rapporto contrattuale "a tempo indeterminato" risulta comunque lesiva di quella libertà che consente di articolare il rapporto tra datore/lavoratore secondo diversi modelli. Infine, si evidenzia come la richiesta allegazione all'offerta tecnica dell'elenco sedi operative/punti di giacenza sia comunque coerente con la previsione contenuta all'articolo 8 (Sedi del servizio) del capitolato d'oneri che individua un requisito di esecuzione per l'aggiudicatario che deve garantire alla data di avvio del servizio una sede operativa e dei minimi punti di giacenza, senza determinare alcuna attribuzione di punteggio,

RITENUTA, pertanto, solo in parte fondata l'istanza di parere

### **Il Consiglio**

ritiene, nei limiti di cui in motivazione che, con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferma restando la discrezionalità della stazione appaltante nel definire i criteri di valutazione dell'offerta e la relativa modalità di attribuzione di punteggio, nel caso di specie:



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

- i previsti criteri circa la valutazione della copertura del territorio nazionale, regionale e provinciale, appaiono, conformemente alla previsione dell'art. 95, d.lgs. 50/2016, oggettivi e connessi all'oggetto del contratto e idonei a differenziare le offerte in ragione delle esigenze della stazione appaltante;
- il previsto criterio circa la valutazione del personale (dipendente a tempo indeterminato impiegato per l'erogazione dei servizi sul territorio comunale) appare sproporzionato e stringente nella misura in cui potrebbe determinare una ingiustificata lesione alla libertà di iniziativa economica privata;
- la richiesta di fornire in sede di offerta l'elenco delle sedi operative/punti di giacenza appare conforme e coerente con la relativa previsione contenuta nella *lex specialis*.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio

In data 28 aprile 2017

Il segretario Maria Esposito