

Discrezionalità tecnica e criteri premiali negli appalti di servizi: riflessioni a margine della Delibera ANAC n. 117/2025

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 20-5-2025

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I criteri di valutazione tecnica e il rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità, e parità di trattamento. – 2.1. Discrezionalità tecnica e limiti del sindacato giurisdizionale. – 2.2. Commistione tra requisiti di esecuzione e criteri premiali. – 2.3. Sulla contestazione del sopralluogo obbligatorio e del numero di mezzi. - 2.4. Dati mancanti sui percorsi e onere informativo dell'Amministrazione. -3. Conclusioni e rilievi sistemici.

Nell'ambito delle procedure di affidamento da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la scelta dei criteri di valutazione delle offerte operata dalla stazione appaltante, ivi compreso il peso da attribuire a singoli elementi, specificamente indicati nella lex specialis, è espressione dell'ampia discrezionalità attribuita dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico, come tale sindacabile in sede di legittimità solo allorché sia manifestamente illogica, abnorme ed irragionevole e i criteri non siano trasparenti ed intellegibili.

È consentito all'Amministrazione tradurre una modalità esecutiva del contratto in un criterio di valutazione delle offerte, a condizione che l'attribuzione del punteggio non venga subordinata alla dimostrazione, già in fase di gara, del possesso o della disponibilità di tutti i mezzi e le risorse per l'esecuzione delle prestazioni programmate.

1. Introduzione

La **Delibera ANAC n. 117 del 26 marzo 2025** fornisce importanti chiarimenti in materia di **criteri di valutazione delle offerte tecniche nell'ambito degli appalti pubblici di servizi**, alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). In particolare, l'Autorità si pronuncia sulla legittimità di criteri premiali legati alla disponibilità futura di un'autorimessa e alla composizione del parco mezzi nel contesto di una gara per il servizio di trasporto scolastico.

L'analisi evidenzia come la discrezionalità tecnica della stazione appaltante, pur ampia, debba

comunque **rispettare i principi di trasparenza, proporzionalità e intellegibilità**, essendo **sindacabile solo nei casi di manifesta illogicità**. La pronuncia conferma la legittimità della commistione tra requisiti di esecuzione e criteri di valutazione, purché non venga imposto l'onere di dimostrare in gara il possesso effettivo dei mezzi e delle strutture.

La delibera costituisce un **utile strumento interpretativo per l'applicazione concreta dell'art. 108 del d.lgs. n. 36/2023**, offrendo un **bilanciamento tra autonomia progettuale della stazione appaltante e tutela della concorrenza**, nonché un richiamo alla necessità di precisione nell'articolazione delle censure precontenziose da parte degli operatori economici.

2. I criteri di valutazione tecnica e il rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità, e parità di trattamento

La **Delibera ANAC n. 117 del 26 marzo 2025** si inserisce nel quadro delle prerogative riconosciute all'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di precontenzioso, ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici). Il caso in esame ruota attorno alla legittimità dei **criteri di valutazione tecnica** utilizzati in una gara per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico nel Comune di Fondi, sollevando questioni giuridiche che coinvolgono i principi di **discrezionalità amministrativa, trasparenza, proporzionalità, e parità di trattamento**.

2.1. Discrezionalità tecnica e limiti del sindacato giurisdizionale

Il fulcro della decisione ANAC è l'affermazione, conforme a consolidata **giurisprudenza amministrativa**, secondo cui **la scelta dei criteri di valutazione e la loro ponderazione rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica** della stazione appaltante. Tale discrezionalità, come noto, è sindacabile dal giudice solo in presenza di **vizi macroscopici**, quali l'**illogicità manifesta**, la **sproporzione evidente**, la **non intellegibilità** o l'**abnormità** della scelta amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, n. 5513/2021; n. 7805/2019; n. 2602/2018).

In particolare, ANAC ribadisce che la previsione di punteggi legati alla **vicinanza dell'autorimessa** e al **parco mezzi** non presenta irragionevolezza né difetta di trasparenza, sottolineando che il punteggio massimo attribuito a tali criteri (7 e 12 punti su 70 dell'offerta tecnica) non altera l'equilibrio complessivo della valutazione.

2.2. Commistione tra requisiti di esecuzione e criteri premiali

Un punto giuridicamente significativo è la trattazione del **criterio dell'autorimessa**, che, sebbene qualificato come **requisito di esecuzione**, viene utilizzato anche a fini **premiali**. La giurisprudenza – e in particolare la **Corte di Giustizia UE (C-295/20)** – consente questa

commistione a condizione che:

- non sia imposto l'onere di **dimostrare il possesso immediato** del requisito in fase di gara;
- la **valutazione tecnica** sia ancorata a **elementi oggettivi**;
- sia assicurata la possibilità di **dichiarare un impegno** o una futura disponibilità, da verificarsi **successivamente all'aggiudicazione**.

Tali condizioni risultano rispettate nel caso concreto: la stazione appaltante ha previsto che la disponibilità effettiva dell'autorimessa debba essere comprovata **soltanto nella fase successiva** alla gara, salvaguardando così la **concorrenza** e la **non discriminazione** tra operatori.

2.3. Sulla contestazione del sopralluogo obbligatorio e del numero di mezzi

ANAC dichiara inammissibili le censure relative al **sopralluogo obbligatorio**, poiché l'operatore economico, **effettuando il sopralluogo** ha perso l'interesse a far valere l'illegittimità della clausola (principio processuale della **carente attualità dell'interesse**). Rilevante è il riferimento al **Bando tipo ANAC 1/2023**, che legittima la previsione di sopralluoghi obbligatori nel disciplinare.

Allo stesso modo, la **generica contestazione** del numero di autobus richiesti è stata rigettata per **difetto di specificità**, in linea con l'**art. 7, lett. g)** del Regolamento di precontenzioso ANAC. In sede giurisdizionale, infatti, non è ammissibile una censura che non individui **concretamente e dettagliatamente** la violazione, pena l'inammissibilità del ricorso per **genericità delle doglianze** (TAR Lazio, Roma, Sez. III, n. 3342/2022).

2.4. Dati mancanti sui percorsi e onere informativo dell'Amministrazione

L'operatore economico lamentava, inoltre, l'assenza di dati relativi ai **percorsi** e ai **chilometri per linea**, ma ANAC ritiene ragionevole l'argomentazione della Stazione appaltante: tali informazioni sono variabili **in funzione delle richieste dell'utenza**. La previsione del **monte chilometrico annuo medio** (300.000 km) e del **prezzo/km** consente comunque ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole, rispettando i principi di **proporzionalità** e **sufficiente informazione**. Si esclude, pertanto, qualsiasi **violazione dell'art. 108** del Codice, che richiede solo che i criteri siano **"pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto"**.

3. Conclusioni e rilievi sistemici

La delibera ANAC in commento consolida un **equilibrio giurisprudenziale** su alcuni temi cruciali:

- la **valutazione dell'offerta tecnica** come espressione di discrezionalità “forte”, ma non assoluta;
- la **legittima commistione** tra elementi esecutivi e criteri valutativi, se ben regolamentata;
- l'importanza della **precisione delle censure**, in un contesto procedimentale dove l'Autorità esercita una funzione **consultiva e non decisoria**.

Nel complesso, la Delibera n. 117/2025 appare conforme al **quadro normativo nazionale e sovranazionale**, valorizzando l'autonomia della Stazione appaltante nel definire le regole di gara e tutelando, al contempo, i principi di **concorrenza, trasparenza e proporzionalità**. Essa offre un utile strumento interpretativo per le Stazioni appaltanti nella redazione della *lex specialis*, e per gli operatori economici nel calibrare con accuratezza le proprie istanze precontenziose.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 26 marzo 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 25523 del 18 febbraio 2025, con cui la Turismo Fratarcangeli Cocco Di Cocco Fratarcangeli Vincenzina & C. s.a.s. ha contestato gli atti di gara in oggetto, con particolare riferimento:

Ai criteri di valutazione delle offerte tecniche relativi alla “disponibilità di un autorimessa per autobus” e del “parco mezzi”, per i quali sono rispettivamente attribuiti 7 e 12 punti. In merito al primo criterio, l'istante lamenta che, essendo il punteggio attribuito in forza della distanza chilometrica tra l'autorimessa e la sede comunale di Piazza Municipio, e tenuto conto che “da una prima analisi del territorio sembrerebbe che nel territorio del Comune di Fondi (Lt) sia ubicata una sola autorimessa di AUTOBUS, ovvero la rimessa del gestore uscente”, ai fini della *par condicio*, si dovrebbe riesaminare il predetto punteggio tecnico. Il criterio sembrerebbe, inoltre, irragionevole, dal momento che il disciplinare di gara richiede la disponibilità dell'autorimessa quale requisito di esecuzione e comunque entro una distanza massima di 15 km, mentre il punteggio previsto dal citato criterio premia con 0 punti le autorimesse situate ad una distanza superiore a 10 km. Per quanto concerne, invece, il parco mezzi, l'attribuzione di un punteggio di poco più elevato rispetto al possesso di un'autorimessa sarebbe ingiustificato alla luce dell'investimento che dovrebbe effettuare

l'O.E.;

Illegittimità della richiesta di sopralluogo obbligatorio;

Irragionevolezza del numero di veicoli necessari per il trasporto degli alunni;

Omessa indicazione dei chilometri da effettuare per singola linea scolastica, risultando specificati, negli atti di gara, solo il monte Km/anno pari a Km 300.000 e il prezzo/km pari ad euro 2,40;

VISTA la richiesta indirizzata all'istante, volta a conoscere se avesse presentato un'offerta entro i termini di scadenza per la presentazione delle offerte e la risposta affermativa acquisita al prot. n. 30987 del 27 febbraio 2025 (confermata anche dalla Stazione appaltante);

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 32395 del 28 febbraio 2025;

VISTA la memoria della Stazione appaltante acquisita al prot. n. 34340 del 5 marzo 2025;

RITENUTO, preliminarmente, di dover dichiarare l'istanza inammissibile, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. i) del vigente Regolamento di precontenzioso, relativamente alla questione della previsione del sopralluogo obbligatorio, in quanto, sulla base delle memorie e della documentazione prodotta dalla Stazione appaltante, risulta che l'istante, già alla data di presentazione dell'istanza di precontenzioso, aveva effettuato il sopralluogo. Risulta, quindi, *per tabulas*, la carenza di interesse alla pronuncia di un parere sulla legittimità della previsione dell'obbligo di sopralluogo, essendo stato rispettato e onerato dal concorrente. In ogni caso, si rappresenta che nel bando tipo n. 1/2023 è prevista la facoltà della Stazione appaltante di inserire, nel disciplinare di gara, l'obbligatoria esecuzione del sopralluogo;

RITENUTO di dover parimenti dichiarare, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. g) del vigente Regolamento di precontenzioso, l'inammissibilità dell'istanza per genericità con riferimento alla questione del numero degli autobus necessari per l'espletamento del servizio. Non risulta, infatti, chiaro quale sia l'oggetto della censura; l'istante si è limitato a richiamare la disciplina di gara, evidenziandone in grassetto taluni punti, senza tuttavia articolare alcuna specifica argomentazione che ne manifesti l'illegittimità;

CONSIDERATO, quanto alle contestazioni attinenti ai criteri di valutazione delle offerte, che, secondo l'orientamento giurisprudenziale costante (cfr., ad esempio, Consiglio di Stato, V, 22 luglio 2021, n. 5513), nell'ambito delle procedure di affidamento da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la scelta dei criteri di valutazione delle offerte operata dalla stazione appaltante, ivi compreso il peso da attribuire a singoli elementi, specificamente indicati nella *lex specialis*, è espressione dell'ampia discrezionalità attribuita dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico, come tale sindacabile in sede di

legittimità solo allorché sia manifestamente illogica, abnorme ed irragionevole e i criteri non siano trasparenti ed intellegibili (cfr. anche, tra le tante, Consiglio di Stato, V, 13 novembre 2019, n. 7805, e Consiglio di Stato, V, 30 aprile 2018, n. 2602);

RILEVATO che, nel caso di specie, l'istante non ha fornito concreta dimostrazione della obiettiva irragionevolezza delle scelte compiute della stazione appaltante, essendosi limitato a formulare mere allegazioni (la presenza di una sola autorimessa nel territorio del Comune di Fondi) non sostenute da idonei elementi di prova; inoltre, tenuto conto del punteggio totale riservato all'offerta tecnica (70 punti), il peso attribuito al criterio di valutazione relativo alla distanza dell'autorimessa dalla sede comunale (pari a 7 punti, ovvero 1/10 del totale) non appare sproporzionato o irragionevole;

CONSIDERATO, peraltro, che, dalla lettura degli atti di gara, si evince chiaramente che la disponibilità di un'autorimessa, entro 15 km dalla sede comunale, costituisce un requisito di esecuzione (cfr. art. 14 del Capitolato), rispetto al quale, in fase di gara, si richiede al concorrente di produrre documentazione attestante la (sola) futura disponibilità del sito; al contempo, si rileva che, anche ai fini dell'attribuzione del punteggio tecnico, il disciplinare di gara considera sufficiente la produzione di documentazione comprovante la disponibilità o la promessa di disponibilità rilasciata dal proprietario dell'area da adibire ad autorimessa, con la specifica che "l'autorimessa sarà oggetto della verifica successiva alle operazioni di gara e pertanto, al momento della prova dovrà essere nella effettiva disposizione";

RITENUTO, pertanto che gli atti di gara appaiono conformi all'indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale «la scelta dell'amministrazione aggiudicatrice di tradurre una modalità esecutiva delle prestazioni in un criterio di valutazione della qualità tecnica dell'offerta non può essere interpretata come necessità per l'offerente di anticipare alla fase di gara la dimostrazione del possesso o della disponibilità di tutti i mezzi e le risorse per l'esecuzione delle prestazioni programmate (cfr. Corte giust. UE 8 luglio 2021, in causa C- 295/20); in tal caso l'offerta tecnica è conforme alla legge di gara se dalla stessa risulta l'impegno dell'offerente a rispettare tali condizioni nella fase esecutiva del servizio; ove possibile e nel rispetto dei principi di buona fede e di correttezza, la disponibilità dei mezzi e delle risorse che hanno formato oggetto di valutazione della qualità dell'offerta tecnica potranno essere accertate dalla stazione appaltante nella fase successiva all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, fermo restando che la inattuazione nel corso dell'esecuzione del contratto non potrà che rilevare come inadempimento ed eventualmente portare alla risoluzione» (ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 16 dicembre 2022, n. 11037).

RITENUTO, inoltre, che la decisione di premiare la vicinanza dell'autorimessa rispetto alla

sede comunale costituisce, per le motivazioni che la sorreggono, illustrate dalla Stazione appaltante nelle memorie procedurali – ovvero garantire, in caso di avaria del mezzo, una più pronta e veloce sostituzione e, in definitiva, la non interruzione del servizio - non appare affetta da alcun vizio di manifesta illogicità, irragionevolezza o abnormità;

RITENUTO che analoghe considerazioni possono essere estese al criterio di valutazione relativo al “parco mezzi”, atteso che tale criterio appare conforme al disposto dell’art. 108, comma 3, del Codice, a mente del quale “pertinenti alla natura, all’oggetto e alle caratteristiche del contratto”. Si precisa, inoltre, che, anche in relazione a tale criterio, il disciplinare prevede che sarà valutato anche il mero impegno all’acquisto o alla disponibilità dei mezzi e che, solo in aggiudicazione dell’appalto, dovranno essere posseduti, disponibili e pienamente operativi, entro 60 giorni dalla stipula del contratto. Pertanto, in fase di partecipazione alla gara, non è imposto alcun impegno finanziario a carico del concorrente;

CONSIDERATO, quanto alla omessa indicazione dei percorsi da effettuare e dei chilometri che ciascuna linea dovrà effettuare, che, del tutto plausibilmente, la Stazione appaltante ha evidenziato come tali dati risentano delle richieste di attivazione del servizio che arriveranno da parte dell’utenza (genitori/alunni) e, quindi, sono variabili da un anno all’altro e non possono essere forniti in fase di avvio del procedimento di gara; gli unici dati in possesso dell’Amministrazione e resi disponibili agli operatori economici in corso di gara concernono il numero medio di km percorsi in un anno scolastico (pari a 300.000) e, ai fini della corretta predisposizione dell’offerta, il prezzo a base di gara per il singolo km;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, e nei limiti del sindacato sulle valutazioni discrezionali della Stazione appaltante, che:

sono inammissibili, ai sensi dell’art. 7, comma 1, lett. i) e g), le questioni sollevate nell’istanza di precontenzioso e dirette a contestare la previsione dell’obbligo di sopralluogo e l’indicazione dei mezzi necessari per l’espletamento del servizio;

i criteri di valutazione delle offerte contestati dall’istante non appaiono manifestamente illogici o irragionevoli né sproporzionato il peso loro attribuito;

gli atti di gara non potevano contenere l’indicazione delle tratte e dei percorsi da effettuare, in quanto dati dipendenti dalle richieste di attivazione del servizio che verranno – successivamente – presentate dall’utenza. Sono stati, tuttavia, indicati i chilometri mediamente percorsi in un anno e il prezzo a base d’asta per singolo chilometro.

Il Presidente Avv. Giuseppe Busia