

Incontro di studio  
organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura  
Nona Commissione  
sul tema:

I criteri di aggiudicazione nel nuovo codice sui contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture: la individuazione delle offerte anomale e fenomeni di turbativa delle gare.

ROMA, 21/23 maggio 2007

(LEONARDO MICONI)<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione ai criteri di aggiudicazione - 2. Il criterio del prezzo più basso - 3. La soglia di anomalia nel criterio del prezzo più basso 4. Il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa - 5. La soglia di anomalia nel criterio della offerta economicamente più vantaggiosa - 6. Il metodo del *confronto a coppie*, il *metodo aggregativo-compensatore* e il *metodo electre* nel criterio della offerta economicamente più vantaggiosa - 7. La valutazione della congruità delle offerte - 8. Cenni al tema generale della turbativa di gara - 9. La turbativa di gara e i collegamenti sostanziali - 10. Un metodo per il riconoscimento della turbativa di gara basato sui soli ribassi - 11. Conclusioni.

1. La stazione appaltante quando affida un appalto di lavori, servizi o forniture, pubblica un bando di gara, nel quale indica i requisiti per la partecipazione al procedimento di selezione, bando da compilarsi secondo regole stringenti dettate dalle norme<sup>2</sup> nonché con i dati e le informazioni che si desumono dal progetto.<sup>3</sup>

Tali regole, recate al Capo II, Titolo I, Parte II del codice sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al D.Lgs. 12.04.2006 n.163, prendono il nome di *procedure di scelta dei concorrenti*<sup>4</sup> e assolvono alla funzione di selezionare i soggetti interessati nonché idonei all'esecuzione del contratto. I concorrenti sono a loro volta chiamati a proporre una offerta, con modalità dipendenti in concreto dal tipo di procedura adottata dalla stazione appaltante:

---

<sup>1</sup> Dirigente A.V.C.P.

<sup>2</sup> Vedasi l'art.65 del D.Lgs. 12.04.2006 n.163 e gli schemi per la compilazione dei bandi e avvisi negli allegati IX A, IX B e IX C al medesimo codice.

<sup>3</sup> La previsione di un "progetto" da porre a base della gara o dell'affidamento anche per i servizi e le forniture è stata introdotta dall'art.94 del D.Lgs. 12.04.2006 n.163; cfr anche art.29 comma 4 a proposito del divieto di frazionamento del "progetto di acquisto di forniture". Le norme di dettaglio sui livelli e contenuti di tale progettazione sono rinviate al regolamento da emanarsi ai sensi dell'art.5 del codice.

<sup>4</sup> Per una ricognizione completa e un esame approfondito delle novità introdotte dal D.Lgs. 12.04.2006, n.163, dal D.Lgs. 26.01.2007, n.6, nonché dalla legge finanziaria per il 2007, vedasi R. De Nictolis, "Il nuovo codice degli appalti pubblici", II Edizione, EPC Libri, Roma, 2007. Testo nel prosieguo di volta in volta richiamato.

aperta, ristretta, negoziata con o senza previo bando di gara e dialogo competitivo.

Se la procedura non prevede la pubblicazione del bando di gara, le informazioni necessarie ai concorrenti per la formulazione dell'offerta sono contenute nella lettera di invito<sup>5</sup>.

Tra i concorrenti o candidati che formulano l'offerta si provvede a sceglierne uno con l'applicazione dei *criteri di selezione delle offerte* (o criteri di aggiudicazione) recati al Capo III del medesimo Titolo I, Parte II, del codice.

A parte il progetto e il bando di gara - che già dicono molto sul profilo dell'operatore che può eseguire il contratto - si comprende che i criteri di aggiudicazione sono assolutamente decisivi per la scelta del contraente e per questo hanno costantemente richiamato l'attenzione del legislatore comunitario e nazionale per far sì che i metodi fossero il più possibile oggettivi, che riducessero la discrezionalità della stazione appaltante e che fossero al tempo stesso idonei per una scelta corretta dell'esecutore sotto il profilo della capacità tecnica.

Il legislatore nazionale con la legge 14.02.1994, n.109 - legge quadro emanata sotto la spinta di Tangentopoli - aveva finanche perseguito l'idea di poter affidare tale scelta ad un perfetto automatismo nell'intento di eliminare ogni possibile ingerenza della amministrazione aggiudicatrice (cfr art.21 comma 1-bis della l.q.); ciò che in effetti all'epoca appariva essenziale.

L'interesse del legislatore comunitario si è invece orientato alle esigenze di tutela del mercato, culminato nella Direttiva 2004/18 sui contratti pubblici di lavori, laddove, il lungo considerando n.46, ha indicato che gli unici criteri di aggiudicazione che sono in grado garantire: la obiettività, la trasparenza, la non discriminazione, la parità di trattamento e, soprattutto, la effettiva concorrenza tra i concorrenti, sono esclusivamente:

- a) il criterio del "prezzo più basso";
- b) il criterio della "offerta economicamente più vantaggiosa".<sup>6</sup>

I due criteri sono stati puntualmente recepiti dall'art. 81 del codice<sup>7</sup> (che si applica anche ai servizi e alle forniture dato che si trova nel titolo I della Parte II del codice) anche se in realtà tali criteri erano già consolidati nell'ordinamento italiano, seppure il criterio di cui in b) veniva circoscritto a casi specifici. Invero, la legge n.109 del 1994, restringeva il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa agli appalti sopra l'importo di 10 milioni di euro, alla fattispecie dell'appalto integrato nonché all'affidamento delle concessioni di

---

<sup>5</sup> E' interessante verificare, sotto molteplici profili, la coerenza degli elementi indicati nel bando e nella lettera di invito.

<sup>6</sup> Sul metodo in generale vedasi M. Lipari, "L'offerta economicamente più vantaggiosa", in giustamm.it.

<sup>7</sup> Per i commenti agli articoli da 81 ad 89 del codice vedasi, F. Coccoli, "Criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse", in AA.VV. a cura di M. Sanino, Utet, Torino, 2006, da pag. 339 a pag. 375.

gestione e costruzione, a causa della sfiducia che riponeva nel metodo; sfiducia basata sulle medesime ragioni che negli anni novanta suggerivano il detto automatismo.

Non così invece per gli altri contratti pubblici: per le forniture, l'art.19 del D.Lgs. n.358 del 1992 consentiva l'applicazione indifferentemente dell'uno o dell'altro metodo e così pure l'art. 23 del D.Lgs. n.157 del 1995 sull'affidamento dei contratti di servizi.<sup>8</sup> Ed ancora, la stessa libertà di scelta tra i due criteri, si ritrovava nell'art. 25 del D.Lgs. n.158 del 1995 sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dei c.d. settori speciali.<sup>9</sup>

A fronte dell'assunto comunitario di cui al richiamato considerando n.46, è da dire che non si rinvenivano nella normativa criteri diversi da quelli enumerati dalla direttiva 2004/18 se si tralasciano archetipi assai risalenti, in disuso o superati. I vecchi criteri risentivano piuttosto della procedura di scelta del contraente: per la licitazione privata si applicava la legge n.14 del 1973<sup>10</sup> che prevedeva il criterio del prezzo più basso senza prefissione di limiti in aumento o in diminuzione, con una serie di varianti (le c.d. medie mediate e inferiori di cui alle lett. b, c, d dell'art.1 legge n.14/1973) volte ad attenuare l'eccessivo ribasso di aggiudicazione; oltre alla "offerta a prezzi unitari" consistente nel formulare l'offerta attraverso i prezzi elementari di ciascuna lavorazione al fine di consentire un qualche controllo dell'offerta.

Mentre per l'appalto concorso, la legge n.584 del 1977 (di recepimento della direttiva 1971/305) introduceva, quale assoluta novità per l'epoca, l'offerta economicamente più vantaggiosa, con la quale si perdeva il carattere più o meno automatico dell'aggiudicazione e il prezzo non costituiva più un elemento determinante dell'aggiudicazione.<sup>11</sup>

Perciò, i due criteri in parola, non sono nel codice più stringenti di quanto non lo fosse la normativa previgente, laddove si prendano in considerazione le numerose pronunce del Consiglio di Stato in ordine agli aspetti applicativi dei metodi, cui normalmente si sono conformate le stazioni appaltanti e che sono stati trasfusi nel codice stesso (su indicazione della legge 18.04.2005, n.62, artt.24 e 25, c.d. legge comunitaria 2004).

Ancora in linea generale è da accennare che il codice, aderendo alla direttiva 2004/18, ha vietato l'applicazione del criterio del prezzo più basso agli appalti da affidarsi con il dialogo

---

<sup>8</sup> Per i commenti sulla normativa delle forniture prima del codice vedasi, "U. Realfonso, C. Galtieri, I. Del Castillo, in "Appalti pubblici di forniture", II Edizione, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004.

<sup>9</sup> I *settori speciali* sono disciplinati nella Parte III del codice e comprendono: gas, acqua, servizi di trasporto, servizi postali, prospezioni ed estrazioni di combustibili, porti ed aeroporti. Si differenziano dai c.d. settori ordinari (cioè tutti gli altri settori soggetti al codice) principalmente per il sistema di qualificazione dei concorrenti e per i criteri di pubblicità, termini e contenuti ecc. dei bandi gara. A tali settori non si applicano, tra l'altro, i precetti del codice sulla progettazione e sulla individuazione dei prezzi da porre a base di gara.

<sup>10</sup> Per i criteri di aggiudicazione nella legislazione previgente il codice vedasi Cianflone e Giovannini, "L'Appalto di opere pubbliche", XI edizione, Milano, Giuffrè Editore, ed. 2003, da pag. 467 e seguenti.

<sup>11</sup> Solo con l'art.29 del D.Lgs. n.406 del 19.12.1991 al prezzo doveva essere attribuita importanza prevalente rispetto agli altri elementi di valutazione.

competitivo (cfr art.58) e ha escluso l'applicabilità del criterio stesso per la scelta (cfr considerando n.47 e comma 2 art.53 del codice) di servizi o prodotti la cui remunerazione è disciplinata da leggi specifiche (leggasi prestazioni intellettuali<sup>12</sup> e forniture di libri scolastici i cui prezzi sono fissati da leggi).

Tuttavia, a parte quest'ultime limitazioni ricordate, la scelta dell'uno o dell'altro metodo è rimessa alla stazione appaltante (cfr art. 81 comma 2) la quale generalmente opera tale scelta in vista del tipo di offerta che intende ricevere.<sup>13</sup>

Se si prevede di acquisire dai concorrenti anche i livelli di progettazione, allora è più consono il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come pure nel caso siano ammesse varianti (cfr art. 76) al progetto a base di appalto; se invece si dispone di un progetto esecutivo del quale non si ricercano miglioramenti e non si temono gli effetti di un ribasso eventualmente elevato, si opta per il criterio del prezzo più basso. In breve, entra in gioco la strategia amministrativa della stazione appaltante.

2. Il criterio del prezzo più basso (art.82) prevede l'aggiudicazione al soggetto che ha offerto il ribasso percentuale più elevato rispetto all'importo a base di appalto o indicato nell'invito<sup>14</sup>. E' da rimarcare che in tale criterio non vi è alcuna attenuazione della competizione tra i concorrenti in quanto il codice, e qui risiede una rilevante innovazione rispetto al previgente art.21 della legge n.109/94, ha eliminato definitivamente per i contratti sopra soglia il meccanismo della esclusione automatica delle offerte anomale.

Con tale criterio i concorrenti dispongono del solo strumento del ribasso per avere ragione della gara, circostanza che potrebbe portare in ipotesi a valori dei ribassi di aggiudicazione tendenzialmente elevati se non azzardati. Sicché il codice ha previsto un contrappeso assai efficace per contrastare la tendenza alla proposizione di ribassi irrazionali, insito nell'obbligo della stazione appaltante di verificare la attendibilità economica della offerta con la c.d. verifica di congruità (art. 86 comma 1).

Circa le modalità di presentazione del valore dell'offerta da parte dei concorrenti, l'art. 82 del

---

<sup>12</sup> Disposizione da ritenere tacitamente abrogata dalla legge n.248 del 4 agosto 2006 che ha introdotto il ribasso sulle prestazioni intellettuali dei liberi professionisti oltre i minimi della Tariffa.

<sup>13</sup> Per effetto dell'art. 53, comma 2 lett. b) e c), attualmente sospeso fino al 1 agosto 2007 dal primo decreto correttivo D.Lgs. n. 6 del 2006, l'offerta dell'operatore economico ha ad oggetto sempre più estesamente la progettazione dell'intervento oltre che la mera esecuzione del contratto.

<sup>14</sup> Con le norme introdotte dal codice, l'importo a base di gara deve essere desunto dal progetto del lavoro, servizio o fornitura; il progetto è infatti la sede più appropriata per la definizione e ricerca dei prezzi elementari più consoni al contratto con i quali viene elaborato il computo metrico e la stima. Per inciso, è sempre interessante consultare il verbale di gara, in genere più d'uno, per desumere i soggetti esclusi e le motivazioni che devono essere obbligatoriamente verbalizzate ai sensi dell'art. 78 del codice, nonché i tempi e le soste delle offerte negli uffici della stazione appaltante.

codice, riprendendo un altro aspetto dell'art.21 della legge quadro, senza sostanziali modifiche, ha previsto che la stazione appaltante può ammettere (nel bando) o la espressione di un ribasso direttamente sull'elenco dei prezzi unitari che regge l'appalto oppure, in alternativa, la proposizione di singoli prezzi per le quantità indicate dalla s.a. (come nell'art.5 della citata legge n.14 del 1973) facendo poi carico alla medesima stazione appaltante di verificare i prodotti con le rispettive quantità (del progetto) e la somma complessiva dell'offerta; e ad apportare altresì le eventuali correzioni ecc.

E' da notare che questa ultima modalità non trova più la sua ragione originaria di consentire valutazioni dirette sui prezzi dell'offerente in quanto, come anche vedremo più avanti, ogni offerta deve essere corredata, per così dire, sul nascere, della giustificazione del 100 % delle voci di prezzo che la compongono, salvo le dovute eccezioni sottosoglia.

Tornando al rischio di ribassi eccessivamente elevati, appare dubbio che ciò si verifichi in concreto per gli appalti di lavori, laddove si confrontino i dati dei ribassi (medi) di aggiudicazione documentati per gli anni 2002 e 2003<sup>15</sup> secondo i quali per importi a base di appalto sopra soglia (all'epoca 5 milioni di DSP) si ha un valore medio di circa il 21 e il 22 %, mentre sempre per appalti di lavori ove si abbiano meno di 5 offerte, si registra negli stessi anni un ribasso medio di aggiudicazione di circa il 12 e il 13 %.

Tali ribassi risultano piuttosto contenuti e senza che, per quanto a conoscenza, sia stato escluso un apprezzabile numero di offerte, fenomeno da considerare allo stato, come vedremo più avanti, piuttosto infrequente.

Quanto ai valori più modesti dei ribassi registrati in gare con meno di cinque partecipanti, questa sembra dovuta quanto meno agli effetti di una più contenuta concorrenza.

Non risultano invece informazioni organizzate sui servizi e forniture per l'assenza di banche dati analoghe a quella dei lavori pubblici anche se non mancano comunicazioni e notizie di ribassi di aggiudicazione molto elevati.<sup>16</sup>

In conclusione, quale che sia il criterio di aggiudicazione, così come nella previgente normativa della l.q., prima dell'aggiudicazione deve sempre valutarsi la soglia di anomalia al fine di individuare le offerte anormalmente basse, che l'art. 86 commi 1 e 2 del codice

---

<sup>15</sup> Vds relazione annuale al Parlamento dell'Autorità del 2004, pagine 157 e 164.

<sup>16</sup> Per i servizi e le forniture il *ribasso moderato* o il *ribasso elevato* è da riferire a valori percentuali diversi; un ribasso del 30 % può essere eccessivo nel settore civile ma non altrettanto per forniture di prodotti. Ad esempio, per le forniture di medicinali alle Aziende Sanitarie si raggiungono di norma ribassi del 50 % rispetto ai prezzi a catalogo o al consumo.

individua con modalità del tutto diverse per i due criteri di aggiudicazione<sup>17</sup>; salvo non potersi individuare tale valore caratteristico nelle gare cui partecipano meno di cinque concorrenti, fattispecie sulla quale ritorneremo nel seguito.

3. Vediamo per prima cosa come si esegue il calcolo della soglia di anomalia nel criterio del prezzo più basso (cfr art.86 comma 1).

Data una serie di ribassi di gara, questi si ordinano in serie decrescente; si calcola il 10 % del numero totale delle offerte, avendo cura di arrotondare tale numero al valore intero immediatamente superiore; ad esempio, su un totale di 38 offerte, il 10 % arrotondato all'intero superiore è pari a 4. Si scartano, fittiziamente, il 10 % delle offerte con maggiore ribasso che cadono nella ala<sup>18</sup> superiore della serie ordinata e il 10 % delle offerte con minore ribasso, nella ala inferiore della serie. Nel caso prospettato si scartano in totale 8 offerte. Quindi si calcola la media dei valori rimasti dopo il taglio delle ali, cui si aggiunge la media delle differenze tra la media stessa e le offerte che superano tale valore, compresi i ribassi nella zona superiore prima fittiziamente esclusi.

Tale ultimo valore è definito soglia di anomalia.<sup>19, 20</sup>

Tale soglia, valutata esattamente come nell'art.21 comma 1-bis della legge quadro, assume tuttavia un significato del tutto nuovo in quanto non è più volta a indicare la esclusione automatica di tutte le offerte che la superano, facendo così cadere l'aggiudicazione alla migliore offerta rimanente; la stazione appaltante può invece aggiudicare al massimo ribasso

---

<sup>17</sup> Il codice, all'art. 86 commi 1 e 2 e seguenti, non reca più la dicitura *soglia di anomalia* ma soglia per individuare le offerte *anormalmente basse*; infatti le offerte che la superano, non sono più da considerare inaccettabili.

<sup>18</sup> Sul c.d. taglio delle ali vedasi determinazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici n.4 del 1999.

<sup>19</sup> Per esempi di calcolo relativi a gare realmente svoltesi con anche confronti tra lavori, servizi e forniture, vedasi L. Miconi, "Il criterio del prezzo più basso e la congruità delle offerte nell'aggiudicazione dei contratti pubblici alla luce del D.Lgs. 12.04.2006 n.163", in [giustamm.it](http://giustamm.it).

<sup>20</sup> Se i ribassi ammessi in gara sono la serie decrescente: 25% - 24% - 23% - 18% - 15% - 14% - 13% -12% - 11% -10% - 9% si ha:

- totale offerte 11
- ali: il 10 % del totale delle offerte è pari a 1,1
- arrotondamento all'intero superiore: 2
- serie dopo il taglio delle ali: 23% - 18% - 15% - 14% - 13% -12% -11%
- esclusione fittizia di 4 offerte: due migliori (25 % e 24 %) e due peggiori (10 % e 9 %)
- media delle offerte rimaste:  
 $(23+18+15+14+13+12+11):7 = 15,1 \%$
- scarti "semplici" dei ribassi che superano la media:  
 $25 -15,1=9,9$ ;  $24-15,1= 8,9$ ;  $23-15,1= 7,9$ ;  $18-15,1=2,9$
- media degli scarti semplici:  
 $(9,9+8,9+7,9+2,9): 4 = 7,4 \%$
- calcolo della soglia di anomalia:  $15,1 \% + 7,4 = 22,5 \%$
- offerte anormalmente basse: 25 % - 24 % - 23 % per le quali vi è l'obbligo della verifica di congruità

senza più alcun pregiudizio sul valore numerico del ribasso stesso alla sola condizione di sottoporre l'offerta alla verifica di congruità e che questa abbia esito positivo.

Dunque la soglia di anomalia è un valore di demarcazione tra le offerte da considerare (di norma) subito accettabili e quelle che, collocandosi al di sopra di essa sono da considerare sospette di non congruità e perciò in ipotesi economicamente inattendibili; in altre parole, essa individua le offerte c.d. anormalmente basse anche se suscettibili di aggiudicazione.

Se la verifica si conclude con esito positivo si passa a considerare l'offerta successiva per innescare così una procedura iterativa fino alla individuazione della migliore offerta congrua. Se in ipotesi tutte le offerte sopra la soglia risultano non congrue, l'aggiudicazione cade a favore della prima offerta sotto la soglia, da ritenere accettabile per definizione. Salvo sempre la possibilità di sottoporre a verifica anche tale offerta quando ciò sia necessario per circostanziate motivazioni (art.86 comma 3).

E' da precisare che la logica di sottoporre a verifica di congruità l'offerta migliore era già presente nelle norme previgenti: la legge quadro sui lavori pubblici prevedeva lo stesso sistema solo per importi a base di appalto al di sopra della soglia comunitaria e, indipendentemente dall'importo, nelle gare con meno di cinque offerte.

Mentre lo stesso sistema in parola era già previsto, senza riguardo alle soglie o al numero dei partecipanti, per gli appalti di forniture (cfr art.19 del D.Lgs. n.358/1992) e di servizi (cfr art.23 del D.Lgs. n.157/1995) e dei lavori, servizi e forniture dei settori speciali (cfr art.23 del D.Lgs. n.158/1995). Con la sola variante che la soglia di anomalia doveva essere calcolata (per il prezzo più basso) aggiungendo alla media aritmetica delle offerte un quinto della stessa media (anziché la media degli scarti).

Una precisazione va fatta per ribadire che il codice con gli articoli 122 comma 9 e 124 comma 8 del Titolo II della Parte II, rispettivamente per appalti di lavori sottosoglia e appalti di servizi e forniture sottosoglia, ha mantenuto la possibilità di esercitare la esclusione automatica delle offerte senza alcuna verifica di congruità al disopra della soglia di anomalia e con aggiudicazione alla offerta di maggiore ribasso rimasta in gara dopo la esclusione fittizia; a condizione che tale criterio sia indicato nel bando di gara o nella lettera di invito.

Vi è inoltre da riportare il diverso sistema automatico sottosoglia introdotto dalla legge 29.11.2005, n.16 della regione siciliana, a modifica della l.r. n.7 del 2.8.2002, caratterizzato, tra l'altro, dall'idea di rendere casuale l'algoritmo per la determinazione della grandezza delle ali da tagliare nella serie delle offerte ammesse in gara.<sup>21</sup> Il criterio in commento prevede

---

<sup>21</sup> Con la serie decrescente: 25% - 24% - 23% - 18% - 15% - 14% - 13% - 12% - 11% - 10% - 9% si ha:

- totale offerte: 11

inoltre che le cifre massime dopo la virgola non siano superiori a 3 e che in caso di offerte uguali - fenomeno ricorrente - si procede al sorteggio in caso di aggiudicazione.<sup>22</sup>

In ogni caso, si opti o meno per il detto automatismo di aggiudicazione, l'art.86 comma 4 (già nell'art.21 comma 1-bis della legge n.109/94) del codice esclude espressamente l'applicabilità della soglia di anomalia quando le offerte in gara sono minori di cinque; cioè da n.4 offerte fino ad una sola offerta.<sup>23</sup>

Sulle ragioni di tale scelta del codice, come già detto a proposito della legge quadro, queste risiedono nella inattendibilità statistica del meccanismo di individuazione della soglia di anomalia quando le offerte sono in numero così esiguo; nel migliore dei casi si tratta di due ribassi e due scarti. Appare poi del tutto condivisibile la lettura estensiva<sup>24</sup> della inapplicabilità della esclusione automatica quando si hanno meno di cinque offerte, nel senso che, tale inapplicabilità, va riferita sia al calcolo della soglia di anomalia (pochi valori non la rendono attendibile) sia, e qui è l'originalità della tesi, alla esclusione automatica quand'anche la soglia di anomalia fosse attendibile.

Quanto al meccanismo automatico di esclusione in se, di cui ai richiamati articoli 122 e 124, è noto che questo non è pacifico nel nostro ordinamento perché è ritenuto in contrasto con i principi del diritto comunitario atteso che la esclusione di una offerta non può mai avere luogo senza la consultazione dell'interessato, principio che vale anche per gli appalti sottosoglia<sup>25</sup>.

Mentre la Corte Costituzionale ha ritenuto lo stesso automatismo uno strumento di semplificazione ammissibile, per arrivare alla soluzione che veniva proposta dall'Autorità con determinazione n.5 del 2005 dove si riteneva il meccanismo sì percorribile, ma con la alternativa di lasciare libera la stazione appaltante di verificare la congruità anche sottosoglia.

- 
- si sorteggia un numero tra 11 e 40: supponiamo 35
  - si valuta il 35 % delle offerte:  $35 \times 11 / 100 = 3,85$  offerte
  - a 3,85 offerte si tolgono le cifre decimali: 3 offerte
  - primo taglio di offerte di minor ribasso da eliminare: 3
  - serie in gara dopo il primo taglio: 25% - 24% - 23% - 18% - 15% - 14% - 13% -12%
  - si valuta una seconda percentuale:  $50$  (numero fisso) –  $35$  (numero sorteggiato) = 15 %
  - si valuta il 15 % delle offerte:  $15 \times 11 / 100 = 1,65$  offerte
  - secondo taglio di offerte di maggior ribasso da eliminare: 1 (si eliminano le cifre decimali)
  - serie dopo il secondo taglio: 24% - 23% - 18% - 15% - 14% - 13% -12%
  - media offerte rimaste:  $(24+23+18+15+14+13+12) / 7 = 17$  %
  - offerta aggiudicataria individuata per difetto alla media: 15 %

<sup>22</sup> La presenza di valori di ribasso uguali incide sul numero totale di offerte e quindi sulla dimensione delle ali da tagliare, dunque indirettamente sulla individuazione dell'aggiudicataria.

<sup>23</sup> Per approfondimenti sul punto vedasi R. De Nictolis in "Le offerte anomale nei pubblici appalti", Collana diretta da F. Caringella e G. De Marzo, Ipsoa Editore, 1999, pag. 142 e seguenti.

<sup>24</sup> Vedasi R. De Nictolis, in "Il nuovo codice degli appalti pubblici", II Edizione, EPC Libri, Roma, 2007, pag. 144.

<sup>25</sup> Vedasi R. De Nictolis, op.cit., pagg. 52 e 53.

La questione è ancora aperta dato che la richiesta del Consiglio di Stato, sez. V, rivolta alla Corte di Giustizia della comunità europea per conoscere la compatibilità della esclusione automatica con i principi del diritto comunitario non è stata ancora esitata.

Vedremo al paragrafo 7 quali problemi pone il riconoscimento della anomalia nelle gare con meno di cinque offerte e quale la possibile soluzione.

Un ultimo cenno per rimarcare il carattere assolutamente obbligatorio<sup>26</sup> della verifica di congruità, previsto dall'art. 87 comma 1 del codice, così come lo aveva previsto la previgente normativa richiamata sulle forniture e servizi.

Verifica di congruità che l'art.86 comma 3 consente alla stazione appaltante di esercitare sempre su di una offerta candidata a risultare aggiudicataria, quando essa “appaia anormalmente bassa in base a elementi specifici”.

Tali elementi specifici aprono però la strada ad altre delicate valutazioni che deve fare la s.a. e che, come detto, rinviando al paragrafo 7 ove si riflette sui metodi di valutazione della congruità.

4. Il criterio della “offerta economicamente più vantaggiosa”, disciplinato dall'art.81 comma 1 del codice, è basato sull'apprezzamento in capo alle offerte presenti nella gara di una molteplicità di elementi (o criteri) a ciascuno dei quali corrisponde un peso che deve essere tassativamente indicato in sede di bando o di lettera d'invito.<sup>27</sup>

L'indicazione di tali pesi o sub-pesi nel bando - la cui somma è pari a 100 oppure all'unità - risponde alla necessità di osservare il principio della parità di trattamento tra i concorrenti ed è da considerare una attività preclusa alla commissione di aggiudicazione all'uopo nominata (art.84),<sup>28</sup> al più la commissione ha la facoltà di specificare i sub-elementi e i relativi sub-pesi all'interno di un criterio già fissato nel bando.

E' generalmente ritenuto che il criterio consente la migliore possibile valutazione delle offerte e il migliore confronto tra le offerte stesse in quanto, da un lato considera tutti gli aspetti che si desiderano: non solo il prezzo ma anche la qualità dell'offerta stessa; dall'altro, trasforma ogni elemento qualitativo o quantitativo in una misurazione unica che consente di stabilire un necessario ordine tra le offerte.

Un tale criterio si rende poi indispensabile, quale unico criterio applicabile per l'aggiudicazione, laddove il concorrente è chiamato a dare oltre al prezzo con il quale è

---

<sup>26</sup> Vedasi più ampiamente R. De Nictolis, op.cit., pag. 257.

<sup>27</sup> Vedasi M. Lipari, “L'offerta economicamente più vantaggiosa”, in giustamm.it.

<sup>28</sup> Così anche l'art. 90 del reg. n.554/99; per le valutazioni della Corte di giustizia, vedasi R. De Nictolis, op.cit. pagg. 247-249.

disposto ad eseguire il contratto, anche uno o più livelli di progettazione (definitiva e/o esecutiva) secondo le tipologie contrattuali dell'art.53 del codice, tipologie desunte dal nono considerando della direttiva 2004/18.<sup>29</sup>

Il criterio appartiene in realtà agli strumenti metodologici che vanno sotto il nome di *analisi multicriteria* noti e studiati da molti decenni e diffusamente applicati nei settori dell'industria, dell'economia, dell'ingegneria, dell'ambiente, ecc.

Per restare negli appalti pubblici, l'importanza della offerta economicamente più vantaggiosa è documentata segnatamente dagli art. 91 e 64 del regolamento n.554/1999 e dagli allegati A, B e C dello stesso regolamento dove sono contenuti gli algoritmi per la valutazione dei punteggi; tuttavia esso non perde la richiamata specificità segnatamente quando sono presenti elementi di valutazione qualitativi.

Specificità che può essere espressa nel fatto che, considerato un insieme di alternative (offerte), ogni decisore può pervenire alla scelta di una offerta diversa.

L'art. 83 del codice enumera a titolo indicativo quali elementi possono essere presi in considerazione, ma a questi se ne possono aggiungere altri che la s.a. ritiene necessari; l'elenco trascura decisamente i settori dei servizi e delle forniture ma reca alla lett. e) la importante novità, in aderenza alla direttiva 2004/18, di poter comprendere elementi di valutazione correlati con la tutela ambientale.<sup>30</sup>

Insieme alla scelta degli elementi o criteri e sub-elementi o sub-criteri più adatti all'appalto, vi sono poi i pesi o punteggi massimi e i sub-pesi o sub-punteggi da indicare nel bando. Entrambe le scelte rappresentano un problema non secondario e piuttosto complesso che da solo può condizionare l'esito della scelta finale dell'aggiudicataria e quindi prestarsi, come in effetti si presta, a forti distorsioni prima ancora della pubblicazione del bando di gara.

A volte la scelta dei criteri può essere tecnicamente complessa sicché l'art.83 comma 4 ha previsto che ove la s.a. non sia in grado con la propria organizzazione di individuare gli elementi di cui sopra, provvede a nominare uno o più esperti con la stessa determina a contrarre (cfr art.11 del codice).

---

<sup>29</sup> Nel parere del Consiglio di Stato, n.355 del 6.02.2006, è posto in evidenza come la decisione di optare per la prestazione congiunta o separata delle attività di esecuzione del contratto e di progettazione è rimessa, quale precetto del 9° considerando della direttiva 2004/18, alla sola autonomia decisionale della stazione appaltante e che al legislatore, in fase di recepimento, è unicamente demandata la fissazione dei criteri qualitativi ed economici sui quali le relative decisioni devono basarsi. Ciò che delinea una netta inversione di rotta rispetto alla legge n.109/94 la quale aveva invece previsto una forte limitazione della possibilità di ricorso alla offerta economicamente più vantaggiosa.

<sup>30</sup> Per le possibili criticità legate alla introduzione degli aspetti ambientali tra i criteri di valutazione delle offerte vedasi L. Miconi, "Alcune cautele da osservarsi nel metodo della offerta economicamente più vantaggiosa", in [giustamm.it](http://giustamm.it).

Ad esempio, l’Autorità, per la costruzione di una superstrada con la tecnica del *project financing*, ha raccomandato alla stazione appaltante - che ha accolto l’invito - di includere tra i criteri di valutazione: il grado di “permeabilità” dell’opera viaria onde dare maggiore punteggio alle soluzioni che consentono più svincoli al fine di aumentare il flusso di traffico e quindi di cassa; il grado di “incidentalità” per dare un punteggio più elevato all’offerta che comporta meno incidenti attesi, da valutarsi secondo modelli statistici di letteratura ecc.

E’ anche da sottolineare come non sia accettabile a volte l’utilizzo di elementi di valutazione collegati al possesso di parametri quantitativi dei concorrenti.

Esempi tipici sono rappresentati dal punteggio previsto per l’ammontare dei fatturati posseduti dal concorrente o per la distanza degli uffici dell’operatore economico dalla sede della stazione appaltante o del luogo dell’intervento oppure, ancora, dal numero di articolazioni territoriali di cui dispone l’offerente e così via.

E’ chiaro che tali parametri rappresentano una limitazione della parità di condizioni dei concorrenti se inseriti tra gli elementi di valutazione; mentre sarebbe più appropriato farne apposita previsione, con le dovute cautele, tra i requisiti di partecipazione, beninteso ove questi siano rispettosi dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

La commissione di aggiudicazione da nominarsi con le regole di cui all’art. 84<sup>31</sup>, deve fissare i criteri motivazionali per l’assegnazione dei punteggi ai rispettivi criteri prima della apertura delle offerte con l’evidente fine di evitare eventuali commistioni tra commissari e concorrenti. Circa tali criteri motivazionali è da tenere presente che la commissione recupera un discreto spazio decisionale segnatamente per gli elementi con punteggio elevato; sarebbe opportuno che i punteggi indicati nel bando o lettera, fossero già sufficientemente dettagliati evitando per esempio di assegnare punteggi elevati con la previsione di molti sub-elementi senza i relativi sub-punteggi.

Quindi le offerte ricevono una valutazione da tutti i membri della commissione (di tre o cinque membri), per ciascuno dei criteri di valutazione o elementi di valutazione qualitativi di cui al bando di gara, per giungere, dopo anche la valutazione degli elementi quantitativi, ad una sorta di graduatoria che va dalla alternativa più vantaggiosa a quella meno vantaggiosa.

Le tecniche e gli algoritmi con cui si ottiene tale gerarchia sono disciplinati sia dal regolamento n.554 del 1999, con le indicazioni raccolte nei vari allegati A, B e C, sia nel regolamento n.117 del 1999 seppure per i soli appalti di servizi di pulizia ecc.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sulla nomina della commissione e sulle incompatibilità dei membri vedasi R. De Nictolis, op.cit., pag. 250.

<sup>32</sup> Cfr art.5 del codice che, come detto, postula un nuovo regolamento nel termine di un anno dalla entrata in vigore del D.Lgs. n.163/2006.

Tornando agli elementi di valutazione, vale rilevare che il prezzo non è (più) un elemento principale cui attribuire un peso dominante ciò che può tradursi a vantaggio di scelte meglio orientate a premiare la qualità delle offerte. Sicché potranno valorizzarsi aspetti delle offerte da legare alla compatibilità ambientale (ad esempio valorizzare esclusivamente l'impiego di energie rinnovabili, oppure perseguire l'attenuazione dell'impatto ambientale anche per interventi fuori screening, facilità di riciclaggio e smaltimento, ecc.), al valore tecnico dell'offerta (ad esempio richiedere valori di sicurezza più alti di quelli minimi dettati dalle normative tecniche di settore), alla necessità di favorire esigenze sociali di popolazioni svantaggiate (cfr ancora considerando n.46 dir. 2004/18).

E' molto sentita la necessità che nella assegnazione dei punteggi ai vari elementi debbano sempre mantenersi certe ragionevoli proporzioni; segnatamente, l'adozione di valori minimi di sbarramento che le offerte debbono conseguire pena la loro "esclusione" è stata ritenuta legittima<sup>33</sup>.

Sembrerebbe ragionevole pensare lo sbarramento solo per gli aspetti qualitativi dell'offerta poiché, agli elementi quantitativi, si applica l'all.B del reg. n.554/99 ove si prevede l'assegnazione di un punteggio anche pari a zero quando l'offerta non migliora il valore a base di gara; ma ciò non può comportare l'esclusione dell'offerta.

Il concetto dello sbarramento dovrebbe valere anche per le soglie massime dei punteggi riferiti alla qualità: se l'elemento suscita un valore alto di punteggio, il concorrente tende a promettere una qualità eccessiva, ciò che comporta da un lato l'impossibilità di eseguire il contratto dall'altro l'aggiudicazione con parametri falsati.<sup>34</sup>

Come vedremo più avanti, la logica sottesa dal concetto di sbarramento, sia inferiore che (si ritiene) superiore, è ben nota e praticata nella accennata *analisi multicriteria*, laddove nel processo decisionale si inseriscono le c.d. *relazioni di veto*; ossia funzioni volte a escludere condizioni fortemente indesiderate dalla s.a. quando sono presenti in offerte ritenute invece valide per tutti gli altri criteri.

Infine, quando non è possibile stabilire una ponderazione (esplicazione del sistema dei punteggi), l'art. 87 comma 5 indica di elencare nel bando di gara gli elementi di valutazione secondo un ordine decrescente; ordine da cui sarà desunta la gerarchia delle offerte.

Le prestazioni delle offerte sono espresse dalla commissione aggiudicatrice da nominarsi ai

---

<sup>33</sup> Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 3 marzo 2004, n.1040. Sul punto vedasi anche R. De Nictolis, op.cit., pag. 246.

<sup>34</sup> L'Autorità, con delibera n.63 del 2006, ha obiettato la correttezza di un procedimento di aggiudicazione basato sulla offerta economicamente più vantaggiosa nel quale, da un lato non veniva posto alcun limite alla qualità tecnica dell'offerta e dall'altro, a fronte di evidenti sproporzioni, non veniva espletata alcuna verifica di congruità tra il prezzo e la qualità dell'offerta stessa.

sensi dell'art.84 del codice, quale collegio perfetto.<sup>35</sup>

5. La soglia di anomalia per il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa è prevista dall'art.86 comma 2 del codice che in realtà la definisce con un doppio valore, come se si trattasse di due sub-soglie; cioè calcolando i 4/5 (rapporto pari a 0.8, che può essere visto come l'80 %) dei punti indicati dal bando o lettera d'invito per il solo elemento del prezzo e i 4/5 della somma dei punti dei restanti elementi, quali che siano.

La soglia, o meglio le due (sub) soglie, sono ottenibili semplicemente calcolando l'80 % dei rispettivi punti massimi del bando e i loro valori in concreto dipendono da come sono stati congegnati i punteggi del bando, dal r.p. o eventualmente da esperti, anche se la loro somma è sempre pari a 80 punti.

Analogamente a quanto visto per il prezzo più basso, l'aggiudicazione alla offerta che ha ottenuto il punteggio più elevato, che supera entrambi i valori delle (sub) soglie può farsi a condizione che l'offerta risulti congrua.

Come si è visto tale sistema della soglia è basato su valori fissi e non dipende dal numero di offerte presenti in gara sicché non si pone il problema legato al numero dei partecipanti (inferiore a cinque) ossia, in altre parole, non vi è il problema dell'attendibilità della soglia.

Riguardo a tale soglia, sembra doversi riflettere su due problemi evidenziatisi nella applicazione del criterio.

Un primo, per osservare la scarsa idoneità delle soglie a selezionare offerte sospette di non congruità nel senso che raramente una offerta aggiudicataria (quella che ricevuto il punteggio più elevato) raggiunge i due valori di soglia.

Per comprendere se ciò è accettabile dobbiamo riflettere sul fatto che i ribassi di norma presenti in tale criterio sono del tutto paragonabili a quelli praticati comunemente con il criterio del prezzo più basso.

Ma anche quando i ribassi sono elevati (ad esempio superiori al 20 %) è assai meno probabile che ciò venga in evidenza perché la soglia deve essere superata contestualmente anche sul fronte degli altri punteggi che di per se è piuttosto raro.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Sulla nomina, poteri e funzionamento della commissione aggiudicatrice, con richiami alle determinazioni dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, vedasi S. Luce, "Il nuovo diritto degli appalti e delle concessioni pubbliche di lavori, servizi e forniture", nella collana a cura di F. Caringella e R. Garofali, Itaedizioni, I edizione, 2006, Roma, pagg. 566 e seguenti.

<sup>36</sup> Si riporta l'esempio di un appalto svoltosi nel 2004, per un importo a base di gara di circa 6 milioni di euro. Nel bando erano assegnati 40 punti al prezzo e 60 alla somma dei 6 rimanenti elementi, di cui 5 qualitativi. La tabella evidenzia che nessuna offerta è risultata *anormalmente bassa* nonostante i valori di ribasso decisamente elevati.

Perciò il sistema sotto questo profilo non appare efficiente per verificare se il ribasso è compatibile con il livello di qualità dell'offerta. Nondimeno in caso vi siano sospetti, il r.p. può applicare il comma 3 dell'art.86 secondo cui le stazioni appaltanti possono sempre valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base a elementi specifici appaia anormalmente bassa; bene intesi, al di là del valore delle soglie.

Sotto un secondo profilo, è da osservare che mentre nel criterio del prezzo più basso i concorrenti trovano utile coordinare le offerte al fine di condizionare la soglia e quindi l'aggiudicazione, nel criterio in esame ciò non vale. Qui l'alterazione della gara non può essere facilmente patrocinata solo da soggetti esterni ed estranei alla stazione appaltante.

Anche in tal caso, come per il prezzo più basso, vale la procedura già vista per la ricerca iterativa della offerta aggiudicataria ove la prima e le eventuali successive offerte risultassero non congrue.

E' infine da evidenziare che la metodologia per il calcolo della soglia idonea a individuare le offerte che debbano considerarsi anormalmente basse – diversamente dal meccanismo di esclusione automatico delle offerte – non è considerato in contrasto con i principi del Trattato.<sup>37</sup>

6. Il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa richiede che siano espressi dalla commissione i punteggi per tutte le offerte ammesse, per designare aggiudicataria l'offerta con il maggiore punteggio.

Ciò può avvenire con due metodi alternativi contenuti nell'all. B del reg. n.554/99: *metodo aggregativo-compensatore* e *metodo electre*. Va da sé che in entrambi i metodi si richiede che siano preliminarmente note le valutazioni di tutti gli elementi, quantitativi e qualitativi.

Per gli *elementi quantitativi* quali ad esempio il prezzo, il tempo di esecuzione del contratto, il rendimento, il costo di manutenzione, il prezzo delle tariffe, e qualsiasi altro indicato nel bando o nella lettera di invito, il punteggio si ottiene da una semplice interpolazione lineare (cfr all. B lett. b del reg. n.554/99 oppure formula in all. A al reg. n.117/99) tra il coefficiente

---

offerte	prezzo	altri elementi	ribasso %
A	28,64	25,61	27,543
B	29,11	39,80	28
C	40	43,48	38,47
D	23,80	40,48	22,888
E	24,15	47,21	23,230
F	12,77	22,37	12,280
G	17,01	43,58	16,360
soglia di anomalia	32	48	24,110 %

In particolare l'aggiudicataria ha proposto il ribasso del 38,47 % insieme ad un livello qualitativo dell'offerta ugualmente molto elevato.

<sup>37</sup> Vedasi R. De Nictolis, op.cit., pag. 256.

pari a uno, attribuito agli elementi offerti più convenienti per la stazione appaltante, e il coefficiente pari a zero attribuito a quelli posti a base di gara (o meno vantaggiosi a seconda del bando).

Il risultato della proporzione fornisce il *coefficiente della prestazione* dell'elemento (simbolo del reg. n.554/99  $V_{(a) i}$ ) cioè un numero adimensionale che, ragguagliato al punteggio del bando, consente di ottenere il punteggio dell'offerta riferito all'elemento considerato; ovviamente in ciò non vi è alcuna discrezionalità.<sup>38</sup>

Mentre per gli *elementi qualitativi*, lo stesso all. B del reg. n.554/99 dà tre possibili criteri tra i quali il c.d. *confronto a coppie* le cui linee guida sono riportate nell'all. A del medesimo regolamento.<sup>39</sup>

Quando i punteggi delle offerte sono attribuiti con il metodo *aggregativo-compensatore* ciò vuol dire che l'*indice di valutazione* delle offerte - ovvero la graduatoria delle offerte - è ottenuto dalla somma di tutti i prodotti tra il peso attribuito al requisito o elemento e il relativo coefficiente della prestazione, fino a esaurire il numero totale dei requisiti del bando o lettera.<sup>40</sup>

La discrezionalità del metodo aggregativo-compensatore è dunque dovuta solo alle

<sup>38</sup> Per ragioni di trasparenza, nell'asta elettronica di cui all'art.85, co. 6 lett. a) del codice, si possono considerare solo elementi valutabili automaticamente, le cui formule devono essere pubblicate nel bando di gara.

<sup>39</sup> Il metodo del *confronto a coppie* consiste nel confrontare le offerte a due a due con l'ausilio di una tabella triangolare; nella prima riga si confronta la offerta A con tutte le restanti B, C, D, E, F ecc. e si scrive in ciascuna casella la lettera della offerta ritenuta (dal singolo commissario) migliore della coppia, con a fianco un grado di prevalenza da 1 a 6 (1 ad entrambe in caso di parità, 6 per il massimo della preferenza); nella seconda riga si confronta l'offerta B con le restanti (esclusa la A) offerte C, D, E, ecc. riportando il grado di preferenza nella casella e così via. Al termine del procedimento ogni offerta ha ricevuto un punteggio da ogni commissario per ciascun elemento qualitativo. La somma dei punteggi di ciascuna offerta viene rapportata all'unità dividendo tutte le somme per il valore massimo; si ottiene così il *coefficiente della prestazione* dell'offerta rispetto al requisito  $V_{(a) i}$ . Di seguito si riporta l'esempio di una tabella compilata da un commissario per un elemento cui è attribuito nel bando un punteggio di 18 punti.

	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
<b>A</b>	B 4	C 3	D 2	E 3	A 2
<b>B</b>		B 2	B 3	B 2	B 5
<b>C</b>			C 2	C 1, E 1	C 4
<b>D</b>				E 2	D 3
<b>E</b>					E 4

Complessivamente le offerte totalizzano: A punti 2; B punti 11; C punti 6; D punti 5; E punti 10; F punti 0. Supponendo il risultato di tutta la commissione e dividendo le preferenze per il valore massimo pari a 11 si ha il seguente ordinamento dei *coefficienti della prestazione*: B=1; E=0,91; C=0,55; D=0,45; A=0,18; F=0. I punteggi spettanti a ciascuna offerta per l'elemento cui si riferisce la tabella risultano: B=18 punti; E=16,36 punti; C=9,82 punti; D=8,18 punti; A=3,27 punti; F=0 punti.

<sup>40</sup> L'all. B del reg. 554/99 indica il metodo *aggregativo-compensatore* con la formula  $\sum_n [ W_i * V(a) i ] = C(a)$  con: C (a) indice di valutazione dell'offerta; n = numero totale dei requisiti o elementi;  $W_i$  = peso o punteggio del requisito (i) ;  $V(a) i$  = coefficiente della prestazione relativa alla offerta (a) rispetto al requisito (i), variabile tra 0 e 1.

valutazioni degli elementi qualitativi anche se tale discrezionalità è razionalizzata dalla semplicità del metodo del confronto a coppie.

E' da rilevare che il coefficiente della prestazione è ottenuto nel confronto a coppie dalla relazione di confronto complessiva di tutte le offerte (vds nota n.35) sicché, l'eventuale esclusione o aggiunta di una offerta, comporterebbe la perdita di significato di tutti i confronti e quindi dell'indice di valutazione.

Il *metodo electre* consente ugualmente di ottenere un ordinamento delle offerte una volta noti i *coefficienti delle prestazioni* (quantitativi e qualitativi).

Esso deriva da una famiglia di metodi c.d. *metodi decisionali multicriterio* che si utilizzano per la scelta tra diverse alternative ammissibili sulla base di due o più criteri di valutazione con i quali sono misurate le alternative stesse.

Propriamente tali metodi non nascono per rendere la scelta automatica – con il significato che si dà nell'ambito degli appalti pubblici - ma solo per dare un ausilio al decisore (commissione aggiudicatrice) che deve orientarsi tra numerose alternative; il decisore può anche interrompere la procedura – in alcune versioni del metodo quali *electre I, II, III, ecc.* – per intervenire sui *pesi* o su altre relazioni di confronto onde giungere alla migliore scelta; sia pure con l'esercizio di una ingerenza che non rappresenta un aspetto negativo della metodologia, ma che anzi ne costituisce un punto di forza.

Tralasciando gli aspetti matematici,<sup>41</sup> va precisato che il cuore di tali metodi è quello di valutare sia la *preferenza*<sup>42</sup> di una alternativa rispetto all'altra sia la *dominanza* tra le due alternative stesse.

In tal modo però si pone un problema cruciale dovuto al fatto che si può avere nello stesso tempo l'alternativa A preferibile alla B per il criterio I esimo e, l'alternativa B preferibile ad A per il medesimo criterio I (si dice che vi è un ordine “debole”); ciò si verifica di norma per tutti i criteri di valutazione.

Il metodo *electre* consente la soluzione di tale problema, orientando il decisore alla scelta attraverso fasi successive nelle quali si scartano le alternative dominate per concentrare la scelta sulle alternative via via più preferibili.

In alcune varianti del metodo *electre* sviluppate nella letteratura scientifica (*electre II* ed

---

<sup>41</sup> Per la formulazione matematica del metodo *electre* e sue varianti vedasi M. Paolucci, *Metodi Decisionali Multi Criterio*, DIST, Università di Genova, 2000/2001.

<sup>42</sup> Con i simboli dell'all. B, tra due alternative  $A_i$  e  $A_j$ ,  $A_i$  è preferibile a  $A_j$  se, per il criterio  $k$ ,  $a_{ki} > a_{kj}$ , con  $a_{ki}$  e  $a_{kj}$  i valori delle prestazioni della alternative  $i$  e  $j$ . La alternativa  $A_j$  è in tal caso dominata. La dominanza si esprime cambiando il verso alla relazione di confronto così da avere:  $a_{ki} < a_{kj}$ .

electre III) le alternative che si prendono in considerazione dipendono da come sono fissati alcuni coefficienti - indicati con  $c_0$  e  $d_0$  con valori di confine rispettivamente pari a 0,5 ed 1 - con i quali si confrontano le prestazioni delle alternative, al cambiare dei quali aumentano o diminuiscono le alternative che partecipano alla scelta finale; ma, soprattutto, è da tenere presente che i valori attribuiti ai due coefficienti possono cambiare l'ordinamento finale delle alternative, cioè della graduatoria delle offerte.

Il regolamento n.554/99 ha fornito con l'all.B una versione semplice del metodo con l'indicazione analitica di una serie di algoritmi da applicarsi (dei quali si segnalano alcuni refusi nelle formule delle disuguaglianze) nell'intento di eliminare la condizionabilità del metodo electre classico per evidenti ragioni di trasparenza.<sup>43</sup>

Tuttavia è dubbio che sia riuscito in tale impresa poiché nello stesso allegato è anche stabilito, con formulazione del tutto generale, che oltre alle linee guida del medesimo all. B è possibile applicare anche "uno degli altri metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvergono nella letteratura scientifica"; sicché appare lecito adottare, nel bando di gara che prevede l'offerta

<sup>43</sup> Il metodo electre, come ogni altro metodo di scelta tra più alternative  $A_i$ , richiede la conoscenza preliminare delle prestazioni  $a_{ki}$  per ogni criterio di valutazione  $c_{ki}$ . In primo luogo si compilano le matrici di *preferenza* e *dominanza* con le relazioni:  $f_{kij}=a_{ki} - a_{kj}$  con  $a_{ki}>a_{kj}$  e  $g_{kij}=a_{kj}-a_{ki}$  con  $a_{kj}>a_{ki}$ . Quindi si elaborano le matrici di *concordanza* ( $c_{ij}$ ) e *discordanza* ( $d_{ij}$ ) con  $c_{ij}=\sum_{k=1}^n (f_{kij}/s_k)*p_k$  e  $d_{ij}=\sum_{k=1}^n (g_{kij}/s_k)*p_k$  con  $s_k$  gli scarti massimi delle prestazioni e  $p_k$  i punteggi per ciascun criterio; dopo di che si elaborano le matrici degli indicatori unici di dominanza  $q_{ij} = c_{ij}/d_{ij}$  e, infine, dalla somma degli indicatori unici di dominanza si ottiene il punteggio  $P_{ij} = \sum_{k=1}^r q_{ij}$  (ordinamento delle alternative).

Per evidenziare la semplicità delle formule si riporta un esempio riferito a tre offerte  $A_1, A_2$  e  $A_3$  da selezionare con i criteri  $c_1$  e  $c_2$  ciascuno di peso  $p_k$  pari a 50 punti. Le prestazioni  $a_{ki}$  si suppongono come in tabella:

	$c_1$	$c_2$
$A_1$	5	4
$A_2$	6	3
$A_3$	4	7
$s_k$	2	4
$p_k$	50	50

Per  $k=1$

$f_{kij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	0	1
$A_2$	1	-	2
$A_3$	0	0	-

Per  $k=2$

$g_{kij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	1	0
$A_2$	0	-	0
$A_3$	1	2	-

$f_{ij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	1	0
$A_2$	0	-	0
$A_3$	3	4	-

$g_{ij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	0	3
$A_2$	1	-	4
$A_3$	0	0	-

Indici di concordanza e discordanza:

$c_{ij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	12,5	25
$A_2$	25	-	50
$A_3$	37,5	50	-

$d_{ij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	25	37,5
$A_2$	12,5	-	50
$A_3$	25	50	-

Indicatori unici di dominanza:

$q_{ij}$	$A_1$	$A_2$	$A_3$
$A_1$	-	0,5	0,7
$A_2$	2	-	1
$A_3$	1,5	1	-

Infine si ottengono i punteggi delle offerte:  $A_1 = 1,2$  ;  $A_2 = 3$  ;  $A_3 = 2,5$

economicamente più vantaggiosa, una delle possibili varianti note in letteratura che include la fissazione dei coefficienti  $c_o$  e  $d_o$ .

Va da se che i coefficienti necessari agli algoritmi in concreto scelti dalla stazione appaltante, devono essere stabiliti dalla commissione aggiudicatrice prima della apertura delle offerte e meglio sarebbe se fossero indicati nel bando di gara.

Il vantaggio del *metodo electre* è dato dal ruolo che giocano anche agli aspetti reciprocamente negativi delle offerte (discordanze), fino a introdurre relazioni di veto (coefficiente  $v_j$ ) nella valutazione delle prestazioni che consentono di escludere le offerte che non raggiungono determinati standard prefissati.

Le relazioni di veto possono perciò rappresentare l'espressione matematica delle soglie di sbarramento di cui all'art. 83 comma 2 del codice, per la esclusione delle offerte dall'algoritmo di selezione finale.

Vi è da rilevare che anche tale metodologia è basata sulla valutazione discrezionale delle prestazioni qualitative iniziali e che essa è particolarmente valida quando vi sono in gioco molti criteri di valutazione e con una distribuzione dei pesi senza grandi sproporzioni (ad esempio 60 punti al prezzo e 40 ai restanti elementi); infatti ove vi fosse un peso preponderante rispetto ad altri, la scelta sarebbe condizionata significativamente dal criterio corrispondente e l'applicazione del metodo non darebbe risultati significativi.

Infine l'art.15 comma 12 del reg. n.554/99 prevede l'obbligo di applicazione dell'analisi multicriteri quando sono proponibili più soluzioni progettuali per rispondere al piano esigenziale posto dalla stazione appaltante (ad esempio: il tracciato di un collegamento viario, la tipologia di un edificio, il sistema degli impianti, le modalità di gestione, ecc); ciò dimostra l'importanza che il legislatore ha riconosciuto alla metodologia in esame.

Le caratteristiche indicate rendono il metodo *electre* particolarmente adatto ai concorsi di progettazione, ambito dove sembra registrare un certo successo applicativo.

7. Il codice<sup>44</sup> ha previsto all'art.85 comma 6 che le offerte siano accompagnate sin dalla presentazione - indifferente se formulate mediante ribasso percentuale o a prezzi unitari - della giustificazione di tutti i prezzi ossia del 100 % delle voci e non più limitatamente alle voci più significative per almeno il 75 % dell'importo a base di gara come nell'art. art.21 comma 1-bis della legge quadro.

L'estensione delle giustificazioni a tutto l'importo risponde all'esigenza di consentire

---

<sup>44</sup> Paragrafo ripreso da articolo pubblicato su [giustamm.it](http://giustamm.it) con integrazioni.

immediate valutazioni della congruità,<sup>45</sup> senza neppure avviare la richiesta di ulteriori giustificazioni; ciò, infatti, è da mettere in relazione ai tempi molto stretti che l'art.89 ha previsto per le eventuali e successive richieste di chiarimento sulle voci. E a consentire alla stazione appaltante di procedere alla eventuale esclusione nel caso di mancato riscontro alle richieste di maggiori delucidazioni sui costi o in caso di mancata presentazione alla convocazione del concorrente sottoposto a verifica.

In tal modo si assicura una durata contenuta al procedimento di selezione e l'operatore economico è spinto a formulare una richiesta seria ed attendibile sin dalla presentazione dell'offerta non potendo contare su tempi ampi per gli approfondimenti a posteriori.

Un inconveniente sembra però quello di non aver assistito con adeguata sanzione il mancato riscontro dell'operatore alle richieste di delucidazioni, lasciando in tal modo a questi la possibilità di condizionare la soglia di anomalia e in definitiva e di dilatare il tempo che può occorrere per individuare l'offerta aggiudicataria.

Ove invece l'esame dei prezzi e relative giustificazioni non sono sufficienti al giudizio di congruità, il r.p. potrà prendere in considerazione altri elementi dell'offerta e che a titolo esemplificativo (dunque non tassativo) la norma elenca all'art. 87 comma 2 quali l'economia del processo di fabbricazione ecc., le soluzioni tecniche adottate, le condizioni di favore sui prodotti, sui lavori ecc., l'originalità del progetto o delle forniture o dei servizi, ecc.

Nei casi in cui sia posto a base di gara un progetto esecutivo - che ai sensi dell'art. 76 non può ricevere varianti progettuali in sede di offerta - gli elementi aggiuntivi di cui sopra, difficilmente sono tali da ribaltare un giudizio basato sulle giustificazioni iniziali dei prezzi. Anche perché le argomentazioni spendibili sulle condizioni eccezionalmente favorevoli ad esempio sui prezzi o sulla organizzazione del lavoro o delle forniture, sono state già utilizzate nell'offerta.

Il codice detta poi regole minuziose da applicare quando debba rifiutarsi un'offerta, regole riprese dalla disciplina previgente sui lavori e sui servizi, dalle direttive 2004/18/CEE e 2004/17/CEE e segnatamente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, tra le quali, occorre sottolineare, la necessità di procedere alla convocazione e audizione dell'offerente quando si debba escludere la sua offerta.

Dal punto di vista metodologico la verifica della stazione appaltante - affidata al r.p. o ad una commissione ad hoc - è basata comunemente sul controllo delle varie componenti

---

<sup>45</sup> L'obbligo della verifica di congruità dei contratti pubblici, all'epoca suggerito dalle impellenti esigenze economiche dello Stato, nonché il richiamo al concetto di costi standardizzati (per regione e per tipo di lavoro), è stato introdotto dalla legge finanziaria n.537 del 24.12.1993, commi 6 e 17.

dell'offerta.<sup>46</sup> Oltre agli elementi desunti dal progetto e dai risultati della validazione<sup>47</sup>.

Ai fini della verifica della congruità, non può invece tenersi conto dei costi della mano d'opera inferiori ai minimi stabiliti dalle leggi o dai contratti collettivi di lavoro (cfr art.87 comma 3) o dagli eventuali aiuti che il concorrente avesse ottenuto illegalmente dallo stato (cfr art.87 comma 5); ne può tenersi conto di giustificazioni legate ai costi o oneri della sicurezza di cui al D.Lgs. n.494/1996 e D.P.R. n.222/2003 per i contratti di lavori.

Per i soli contratti di servizi e forniture, la stazione appaltante deve inoltre obbligatoriamente verificare che il costo della sicurezza, nei casi in cui il corrente li deve indicare nell'offerta, siano congrui rispetto all'offerta economica (art. 87 comma 4-bis).<sup>48</sup> Tale precetto richiede quindi la verifica degli oneri per la sicurezza indicati dal concorrente, una volta accertata la congruità generale dell'offerta. Sul piano normativo ciò consegue (e significa) al fatto che la sicurezza nei contratti di servizi e forniture è rimessa ai prestatori e non alla stazione appaltante, atteso che l'art.131 si applica esclusivamente ai contratti di lavori.

E' inoltre da porre attenzione sulla accettabilità della documentazione giustificativa al fine di evitare che il concorrente interessato alla verifica possa sbarrare la strada alla stazione appaltante nell'accertamento dei costi effettivi a base dell'offerta: problema che sembra particolarmente sentito nei contratti di forniture dove talora occorre giungere alla effettiva fonte dei costi, tenendo presente che i limiti agli approfondimenti da parte della stazione

---

<sup>46</sup> In generale per la congruità delle offerte relative ai lavori si prendono in considerazione:

- spese generali, da valutarsi sulla base di una relazione giustificativa prodotta dal concorrente;
  - utili previsti e segnatamente le ragioni che eventualmente consentono le riduzioni al di sotto del valore convenzionalmente indicato;
  - costi elementari della mano d'opera da confrontarsi con i costi pubblicati periodicamente in apposite tabelle da vari organismi primo tra tutti il Ministero del lavoro, i Provveditorati alle OO.PP. e in generale dalle Camere di commercio (cfr art. 87 comma 2 lett. g);
  - mezzi d'opera, con riferimento ai costi delle analisi dei prezzi unitari, con particolare riferimento ai mezzi meno comuni dei quali occorrerà altresì considerare l'idoneità ai lavori ecc. e la relativa produttività;
  - libro dei cespiti, al fine di verificare e valutare la reale dotazione organica del concorrente o valutazione delle indicazioni alternative;
  - costi elementari dei materiali, di cui alle analisi, da confrontare con quelli noti del mercato presso i produttori o fornitori, con particolare attenzione alla validità sostanziale di tale documentazione;
  - disponibilità di cave, di discariche, di scorte di magazzino ecc. comprovanti la provenienza dei materiali, la fattibilità dello smaltimento nel rispetto delle norme ambientali ecc.;
  - attendibilità delle analisi dei prezzi unitari, dal punto di vista delle incidenze temporali (cfr con i cronoprogrammi di progetto) e costi orari della mano d'opera, delle produttività dei mezzi previsti per l'esecuzione (cfr specifiche dei mezzi posseduti o noleggiati e quantitativi del computo metrico di progetto);
  - completezza delle analisi giustificative dei prezzi unitari;
  - confronti dei prezzi offerti con quelli dei prezzari locali ecc.;
  - costi degli avvalimenti, se non indicati nelle spese generali;
  - costi e oneri finanziari in relazione alla durata dell'opera, se non indicati nelle spese generali;
- ed altre voci variabili da caso a caso.

<sup>47</sup> Gli estremi della validazione devono essere indicati nei bandi di gara delle grandi opere; nulla vieta che ciò si applichi a tutti i contratti quando la validazione assume un ruolo significativo. Dunque possono emergere in tale fase anche prescrizioni o integrazioni attinenti il progetto e quindi il contratto ecc.

<sup>48</sup> Vedasi R. De Nictolis, op.cit., pag. 263.

appaltante sono evidentemente da ricercare nei principi di proporzionalità e di adeguatezza ecc.<sup>49</sup>

Le valutazioni che scaturiscono dai suddetti elementi e quelle che potranno derivare dall'audizione finale del concorrente sono poi elaborate attraverso metodi propri della stazione appaltante, metodi non univoci o automatici e di solito caratterizzati inevitabilmente da ragionamenti più o meno empirici spesso derivanti da singole esperienze professionali.

Del resto se esistessero metodi completamente oggettivi per la valutazione dell'attendibilità economica di una offerta, tali metodi costituirebbero essi stessi dei criteri di aggiudicazione (o di esclusione, automatica o non) che il legislatore già da molto avrebbe scelto in luogo di quelli consueti.

Ne è prova la necessità di spiegazioni dirette del concorrente quale indice della complessità del problema e della relativa adeguatezza degli automatismi di verifica. Il problema è che, in realtà, la stazione appaltante difficilmente conosce il vero utile d'impresa atteso che i costi dell'offerta sono sempre dati riservati del concorrente.<sup>50</sup>

Ma quale che sia la metodologia di verifica, questa deve culminare con un giudizio complessivo e motivato circa l'accettabilità dell'offerta la quale, come noto, costituisce espressione di discrezionalità tecnica sindacabile solo se manifestamente illogica, contraddittoria o errata.

In particolare per i servizi dovrà essere approntata una progettazione (cfr art.94) da cui desumere gli elementi di verifica; mentre per le forniture, di norma desunte dai cataloghi, dovrà introdursi nella pratica corrente il ricorso alle tecniche di analisi dei costi che sono tipiche dei lavori pubblici.

Appare in ogni caso chiaro che le corrette giustificazioni per la verifica di congruità, che saranno riportate nei bandi di gara o nelle lettere d'invito non potranno che discendere dal progetto.

E' interessante richiamare l'attenzione sulle novità introdotte dal D.Lgs. n.6/2007 a proposito

---

<sup>49</sup> Con delibera n.122/2007, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ha stabilito che l'amministrazione aggiudicatrice dispone di un ampio margine di discrezionalità tecnica per l'effettuazione della verifica dell'anomalia, dovendo la stessa chiedere chiarimenti in ordine a tutte le componenti dell'offerta, ivi comprese le sub-forniture, soprattutto nel caso in cui influiscano in modo preponderante sull'offerta complessiva. Tale dispositivo si riferisce in particolare all'accertamento dei costi.

<sup>50</sup> Un esempio di metodo di verifica della congruità è stato di recente applicato da R. Gaddi, in *Edilizia e Territorio*, n. 31, 7/12 agosto 2006, pag. 18. Questo consiste nel confronto tra l' *importo di anomalia* e l' *utile dell'offerta* calcolati entrambi dalla commissione anche sulla base dei prezzi unitari formulati da tutti i concorrenti; la decisione finale su tale disegualianza è comunque ampiamente discrezionale, laddove occorre decidere empiricamente se la differenza tra i detti importi è accettabile o no. Uno spunto interessante introdotto dal metodo sembra quello di doversi riflettere circa la idoneità dell'uso delle medie dei prezzi elementari dei concorrenti nell'ambito della verifica di congruità di una offerta reputata anormalmente bassa.

del fatto che anche ai fini della individuazione degli importi da porre a base di appalto, per i lavori, servizi e forniture, la stazione appaltante deve assicurare il rispetto dei minimi fissati per il costo del lavoro; in altre parole tali costi del lavoro devono essere assunti in fase di progettazione nei relativi prezzi unitari e analisi (cfr art.87 comma 4-bis).

E' infine da richiamare l'art.89 del codice il quale oltre a dare indicazioni sui prezzi da assumere a base di gara o per la valutazione del carattere anormalmente basso delle offerte quando vi siano in gara meno di cinque concorrenti, ovvero più in generale della convenienza o meno dell'aggiudicazione (cfr comma 1), indica la possibilità di prendere come base di orientamento i costi standardizzati<sup>51</sup> e i prezzi unitari del Genio Civile o in generale i prezziari vigenti nel luogo dove di eseguono gli interventi.

Circa le finalità composite di tale articolo - prezzi da porre a base di gara e prezzi per la valutazione del carattere anormalmente basso - è da osservare che ai fini delle valutazioni della congruità, in nessun caso i prezzi sono più attendibili di quelli che figurano nel progetto dell'intervento.

Tornando infine alla questione della verifica di congruità quando le offerte sono meno di cinque e il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, atteso che non si dispone della soglia di anomalia per la individuazione delle offerte anormalmente basse, si pone la questione di come si può riconoscere il carattere anormalmente basso dell'offerta, sopra o sotto soglia comunitaria.

L'art. 89 comma 1 del codice - che da indicazioni sugli strumenti per rilevare la congruità dei prezzi - non sembra dare una soluzione alla questione posta.

Qui si dice che al fine di stabilire se una offerta è anormalmente bassa, mancando appunto la soglia, le stazioni appaltanti tengono conto del miglior prezzo di mercato rilevabile o, a fini di orientamento, prendono in considerazione i costi standardizzati ecc.

Ed è ovvio che l'esito di tale confronto può anche essere quello di non qualificare l'offerta come anormalmente bassa e, come tale, l'offerta medesima potrebbe essere dichiarata aggiudicataria senza verifica di congruità propriamente intesa, con la conseguenza che si opererebbe in un modo del tutto asimmetrico rispetto ai procedimenti di cinque offerte ed oltre<sup>52</sup>. La discrezionalità del r.p. o della commissione (di verifica) già insita nella verifica di congruità, sarebbe qui evidentemente molto più ampia e per così dire protetta, perché priva

---

<sup>51</sup> Si noti che il codice ha indicato l'impiego dei costi standardizzati ai soli fini di orientamento; tale formula appare adeguata dato il carattere poco approssimato di detti costi che, quand'anche desunti, a nostro avviso non li renderebbe idonei per le valutazioni di congruità propriamente intese, dove si richiedono conoscenze dei costi con alto grado di approssimazione anche in vista delle ridottissime differenze che di norma vi sono tra le offerte anormalmente basse.

<sup>52</sup> Del resto, se così fosse, non vi vede perché ciò non vale a maggior ragione da 5 offerte comprese e oltre.

della motivazione circa la congruità.

Se si conviene che il significato da dare al confronto dell'offerta con i costi standardizzati o con i prezzi di mercato, non può essere evidentemente quello stesso di una verifica di congruità - ben più articolata e complessa - il detto confronto assumerebbe il significato di un apprezzamento preliminare o meglio di un giudizio più che di una misura; anche perché, ricordiamo, deve essere effettuato in tempi stretti date le scadenze accelerate previste dall'art.88 del codice.

Per sopperire a tale disparità, sarebbe allora necessario che il r.p. (o commissione) provvedesse ad una puntuale motivazione per la quale l'offerta non è da considerare anormalmente bassa, per evidenti ragioni di tutela del concorrente che segue la prima offerta nella serie ordinata e così via. Ma dovrebbe esser chiaro che una motivazione esauriente non può che discendere da una verifica di congruità propriamente intesa.

Sembra allora ragionevole concludere, sul punto, che nel caso di procedimenti che vedano meno di cinque offerte è da considerare obbligatoria la verifica di congruità della migliore offerta per l'aggiudicazione provvisoria.

Resta comunque sempre valida la facoltà del responsabile del procedimento, di sottoporre ad una valutazione di congruità "ogni offerta che lo richieda" (cfr art.86 comma 3 richiamato dallo stesso art.124 comma 8) quando vi siano elementi specifici.

Una evidenza di quanto sia stata sino ad ora infrequente la non congruità delle offerte si può desumere dai dati del monitoraggio svolto dall'Autorità sulle cause di esclusione delle offerte dal procedimento di aggiudicazione ai sensi dell'art.89<sup>53</sup> del reg. n.554/1999 per l'anno 2002 (appalti sopra soglia o con meno di 5 partecipanti).

In tale periodo sono state escluse complessivamente 211 offerte; in 81 casi l'appaltatore non ha fornito risposta alle richieste di giustificazioni sui prezzi ecc., in 21 casi le offerte non erano corredate dalle giustificazioni (del 75 % delle voci); nei soli rimanenti 109 casi l'esclusione è dovuta all'esito positivo della verifica di congruità. Rimane tuttavia non sondata la adeguatezza delle tecniche di verifica della congruità.

8. Tra le anomalie più frequenti che affliggono il settore dei lavori pubblici si trova certamente la "turbativa di gara".

La notorietà di tale anomalia è dovuta alle ricorrenti inchieste giudiziarie che richiamano l'attenzione dei media per le notizie d'arresti di pubblici amministratori, funzionari,

---

<sup>53</sup> Stranamente nel reg. n.554/99 la comunicazione all'Osservatorio delle esclusioni per non congruità delle offerte è prevista per criterio del prezzo più basso (cfr art.89, reg. 554/99) ma non per l'offerta economicamente più vantaggiosa (cfr art. 64 comma 6, reg. 554/99).

appaltatori e talora di liberi professionisti.

Ciò che ne amplifica la gravità è che alla elevata frequenza di tali eventi, pressoché uniforme su tutto il territorio nazionale, corrisponde una notevole difficoltà di indagine e di accertamento ove si escludano le dichiarazioni spontanee delle persone coinvolte o le intercettazioni ambientali. Risorse certamente troppo limitate se si considera la effettiva presumibile estensione del fenomeno.

Un primo dato che sembra interessante è quello che deriva dalla osservazione dei ribassi.

Da un'ampia serie di osservazioni svolte, in un primo approccio, con riferimento ad aste pubbliche e licitazioni private al disotto della soglia comunitaria (criterio di aggiudicazione di cui all'art.21 comma 1-bis legge n.109/94), nella fase che precede il "taglio delle ali", sono state rilevate quattro marcate tendenze dei ribassi.

La prima è caratterizzata da una distribuzione con andamento che può essere definito "uniforme" nel senso che i valori delle offerte percentuali sono dislocati tutti all'interno di qualche punto percentuale.

In un semplice grafico avente in ascissa le offerte e nelle ordinate i valori di ribasso disposti in senso crescente, si trova una retta pressoché orizzontale, il cui valore di intercetta (con le ordinate) dipende, nelle osservazioni fatte, dalla località nella quale si è svolta la gara.

Ad esempio nella regione Sicilia tali valori - nel periodo preso in considerazione - oscillano all'interno di qualche punto percentuale e solitamente al disotto dell'1%; mentre in varie città del nord si è riscontrato che tale valore di intercetta si colloca intorno a valori anche del 15 % o talora di più.

Se poi con riferimento a tale tipologia si elabora un semplice istogramma con l'accortezza di fissare in modo adeguato la classe di descrizione dei ribassi - appare significativo in questo caso un intervallo delle classi intorno al 2 o 3 % - si osserva che tutti i ribassi sono dislocati in un'unica barra.

Al riguardo v'è da dire che a seguito della introduzione anche in Sicilia del criterio di aggiudicazione di cui all'art. 21 comma 1-bis della legge n.109/94 - ad opera della legge regionale n.7 del 2.8.2002 - è stata osservata una distribuzione orizzontale dei ribassi del tutto analoga a quella descritta, seppure questa volta a partire da un valore di intercetta decisamente più elevato, dell'ordine del 10 - 15 %.

Tale anomalia è pertanto (e sembra rimanere) caratterizzata dalla effettiva assenza di concorrenza data la scarsa significatività delle differenze economiche tra le offerte (anche molto numerose e fino all'ordine delle centinaia); l'interesse alla partecipazione alla gara, dato che solitamente si riscontra un grande numero di partecipanti, è dovuto verosimilmente

al c.d. “principio della rotazione” dell’aggiudicazione o alla promessa di sub-commesse al contratto principale (noli a freddo, forniture e posa in opera, ecc.).

In tale tipologia rientrano la quasi totalità delle gare espletate (negli anni 2000 e primo semestre 2002) ai sensi dell’art.33 della legge n.109/94 e art. 82 del reg. 554/99 ove il valore dell’intercetta si colloca tra il 5, 6 o 7 %, indifferentemente dalla località dove si è svolta la gara ed anche se tali gare vedono, com’è ovvio, un numero di partecipanti molto ridotto.

Una seconda anomalia molto frequente nella distribuzione dei ribassi è caratterizzata dalla presenza nella gara di valori concentrati solo in determinati intervalli, ciò che da luogo ad un andamento “a soglie”. In tal caso si parla anche di gare caratterizzate dal c.d. fenomeno delle “cordate”.

Se si osserva l’intero intervallo tra il valore minimo ed il valore massimo di ribasso in gara, si può rilevare tra l’altro l’assenza di ribassi in ampie fasce di valori.

Qui la concorrenza sembra esplicitarsi tra i gruppi di offerte - appunto cordate - che appartengono alle varie soglie. Al riguardo si è altresì rilevato, da una serie di approfondimenti di ordine investigativo, che quando le soglie sono solo due, la “concorrenza” può essere fittizia e i valori delle soglie sono scelti in modo funzionale alla predeterminazione del ribasso di aggiudicazione.

Ove per tale tipologia si elabori un istogramma nell’intervallo tra il minimo e il massimo ribasso - sempre con classi del 2 o 3 % -, si osserva che le offerte sono concentrate in ascissa in due (o raramente in più) barre numericamente distanti tra loro.

In casi del genere è anche solitamente significativa la correlazione tra i partecipanti alla cordata e altri elementi caratteristici quali ad esempio la residenza dei concorrenti. Circa la provenienza dell’appaltatore, è risultato frequente che gruppi di operatori di località diverse instaurino protocolli sostanziali di collaborazione in virtù dei quali si “scambiano” reciprocamente soglie di valori in gare da aggiudicarsi nelle rispettive aree di influenza.

Una terza tipologia di distribuzione è caratterizzata da un andamento asintotico. Ordinando sempre le offerte in senso crescente, si ottiene un grafico dove con poche offerte si ha una rapida crescita dei ribassi pressochè lineare, dopo di che i restanti e preponderanti valori di ribasso si collocano tutti in corrispondenza di una determinata soglia.

L’istogramma di tale tipologia è molto semplice da riconoscere poiché nel grafico si leggono lungo l’ascissa una serie di piccole barre e una sola barra graficamente dominante ove si colloca la grande maggioranza dei valori di ribasso.

Anche se tale tipologia è caratterizzata da una soglia dominante, si distingue tuttavia dal caso che precede perché l’intervallo di variazione tra il minimo e massimo ribasso non presenta

lacune di valori. Dagli approfondimenti svolti si è rilevato che tale andamento è per lo più tipico di gare svolte da grandi amministrazioni aggiudicatrici e che la forma asintotica è dovuta verosimilmente a due aspetti concomitanti:

- un certo numero di operatori non è condizionabile e si colloca al di fuori delle cordate dominanti;
- tra i soggetti della soglia sussistono concreti interessi organizzativi che condizionano l'esecuzione del lavoro quali la condivisione di macchinari o la comproprietà di impianti tecnologici necessari all'esecuzione delle opere.

Una quarta tipologia nella distribuzione dei ribassi è caratterizzata da una distribuzione che copre con regolarità e senza discontinuità il campo di variazione dei ribassi tra il minimo ed il massimo.

L'istogramma si presenta con una serie di barre di altezza paragonabile e uniformemente distribuite. In tale tipologia è tuttavia importante valutare tre aspetti:

- la differenza tra i valori massimo e minimo del ribasso e la sua compatibilità con la natura dell'intervento;
- il valore assoluto di tali estremi;
- il numero dei partecipanti.

Con riferimento agli estremi di ribasso si possono però avere valori troppo vicini o troppo distanti per essere credibili sul piano tecnico; come pure il valore assoluto degli estremi, troppo alto o troppo basso, può essere indice di condizionamento. Ciò va poi posto in relazione al numero dei partecipanti; se la gara è alterata è verosimile che i detti valori assoluti di estremità siano molto ridotti (inferiore all'1,5 %) anche se sono stati osservati casi dove la necessità di dissimulare, evidentemente prioritaria nella zona di svolgimento della gara, ha consigliato l'adozione di un campo (alterato) di variazione a partire da valori assoluti elevati (ad esempio superiori al 20 %).

9. L'obbligo di contrastare la turbativa di gara è in primo luogo della stazione appaltante attraverso i controlli che deve eseguire nel corso della gara sull'elenco dei concorrenti da ammettere e ben prima di ogni valutazione delle offerte economiche o tecniche.

Al riguardo è da rimarcare la previsione dell'art.34 comma 2 del codice<sup>54</sup> laddove, riprendendo la formulazione dell'art. 10 della legge quadro in ordine ai soggetti cui possono essere affidati i contratti pubblici, aggiunge al divieto di partecipazione alla gara dei

---

<sup>54</sup> Per un commento sull'art.34 del D.Lgs. n.163/2006 nel quale si ricostruisce l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa in tema di collegamenti sostanziali, vedasi A. Cancrini, P. Piselli, V. Capuzza, "La nuova legge degli appalti pubblici" 2006 II Edizione, IGOP, Roma.

concorrenti che si trovino in situazioni di “controllo” dell’art.2359 del c.c., l’obbligo di escludere i concorrenti le cui offerte siano riconducibili ad un “unico centro decisionale”.

Il concetto di “unico centro decisionale” trae la sua origine dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato sui c.d. “collegamenti sostanziali” cui si è sempre contrapposta quella dei giudici delle prime cure, attestati su posizioni del tutto opposte.

La portata di tale innovazione sembra notevole sotto il profilo della responsabilità di combattere la turbativa, rompendo la prassi per cui la stazione appaltante poteva seppure passivamente accettare gli effetti di condizionamento esterno a fronte della esposizione necessaria che ciò richiede.

Il significato dei “collegamenti sostanziali” tra due o più concorrenti - significato non esattamente circoscrivibile - è quello che discende dalle pronunce del Consiglio di Stato (vedasi in particolare Sez. IV, n.344 del 18.4.1994, sez. IV, n.6424 del 27.12.2001 e per il valore riepilogativo sez. IV, n.6212 del 19.10.2006) secondo il quale tra le cause di esclusione dei concorrenti si possono, nel bando, prevedere situazioni o ipotesi che vanno oltre il collegamento indicato dall’art.2359;<sup>55</sup> il verificarsi delle quali comporta la esclusione dalla gara dei concorrenti stessi. Indirizzo cui ha aderito l’Autorità con atto di regolazione del 2000 e del 2001.

Nel fissare tali ipotesi aggiuntive occorre solo conformarsi ai limiti dettati dai principi della ragionevolezza e logicità rispetto all’interesse di una corretta individuazione del “giusto” contraente.

In definitiva, il Consiglio di Stato ha confermato con una recente sentenza (sez. IV, n.6212 del 19.10.2006) che “in presenza di indizi gravi, precisi e concordanti attestanti la provenienza delle offerte da un unico centro decisionale, è consentita l’esclusione delle imprese benché non si trovino in situazione di controllo ex art.2359 c.c.” (altrimenti sarebbe pacifica).

Ciò in quanto “in presenza di significativi indizi sintomatici, il rischio di una intesa preventiva si traduce in una seria e ragionevole presunzione che le offerte dei diversi concorrenti siano riconducibili al medesimo centro decisionale”.

In sostanza il riferimento del bando di gara al solo art.2359 non esclude che l’amministrazione può disporre la esclusione dei soggetti reputati di collegamento sostanziale

---

<sup>55</sup> Secondo l’art.2359 del c.c. il controllo tra due o più soggetti ricorre quando si hanno: 1) società in cui un’altra società dispone della maggioranza dei voti nell’assemblea ordinaria; 2) società in cui un’altra società dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante nell’assemblea ordinaria; 3) società sotto la influenza dominante di altre società in virtù di particolari vincoli contrattuali. Per 1) e 2) si computano i voti spettanti a società controllate, fiduciarie e a persona interposta.

poiché “prevale l’esigenza di assicurare la regolarità della gara e in particolare la par condicio dei concorrenti nonché la serietà, completezza, completezza ed indipendenza delle offerte, in modo da evitare che attraverso meccanismi di influenza societari, pur non integranti collegamenti o controlli di cui all’art.2359 c.c., possa essere alterata la competizione “.

Quanto alla casistica costantemente richiamata dal Consiglio di Stato, questa è riassumibile nelle seguenti fattispecie che non necessariamente devono tutte verificarsi nella medesima gara:

- rilievi in ordine alle buste e plichi contenuti, per evidenziare la dimensione, colore, impostazione grafica, grafia dell’indirizzo apposto;
- osservazioni circa la spedizione dell’offerta per evidenziare l’ufficio di spedizione, la data, l’ora, le modalità di invio (posta celere ecc.);
- rilievi sui vari atti di gara quali richieste d’invito, offerte economiche, dichiarazioni di presa visione ecc., per annotare l’impostazione grafica generale, la grafia, le firme e la loro corrispondenza apparente sui vari documenti ecc;
- osservazioni sulle polizze fidejussorie relativamente all’agenzia o compagnia che le rilascia, alla data e numero progressivo, all’importo e a sue eventuali inesattezze;
- osservazioni circa gli indirizzi delle sedi legali e/o operative o residenza dei concorrenti quanto a via, civico, utenza telefonica e fax;
- intrecci parentali e societari<sup>56</sup> tra i soggetti che assumono la veste di amministratori, responsabili legali, direttori tecnici, ecc.

Tali elementi sono pertanto ritenuti sufficienti a provare in via indiziaria il collegamento sostanziale tra più concorrenti e che le giustificazioni secondo le quali le similitudini tra gli atti sono dovute a uniche società di servizi che hanno operato per i concorrenti (come viene spesso portato a giustificazione), è da considerare una circostanza aggravante (Sez. V, n.4789 del 28.6.2004).

Una ultima notazione per dire che il riscontro di tali elementi comporta oltre alla immediata esclusione dei concorrenti indiziati di collegamento sostanziale, la escussione delle cauzioni provvisorie versate per la partecipazione alla gara, la comunicazione all’Autorità per la iscrizione delle “annotazioni” sul casellario informatico di cui al D.P.R. n.34 del 2000 (cfr art.27 lett. t); nella prassi la comunicazione alla Procura della Repubblica è rimessa alle valutazioni del r.p.

Quanto agli “univoci elementi”, che devono essere gravi, precisi e concordanti, si è inoltre

---

<sup>56</sup> La stazione appaltante può conoscere nel corso del procedimento di aggiudicazione, tramite Infocamere, le relazioni societarie tra i partecipanti.

posta la questione se la stazione appaltante potesse utilizzare nel corso della gara anche ipotesi non espressamente elencate nel bando. Questione che ha visto ancora divise le due sedi di giustizia con il Consiglio di Stato che si è espresso nel senso di ritenere l'ipotesi detta possibile purché gli elementi abbiano i caratteri sottolineati.

Conclusivamente, il comma 2 dell'art.34 ha reso norma di legge l'indirizzo già delineato dal Consiglio di Stato nel considerare legittima ogni esclusione che riguardi non solo l'influenza dominante di cui all'art. 2359, ma ogni caso di reciproca influenza tra le imprese partecipanti alla gara, idonea a violare i principi della parità di condizioni e della segretezza delle offerte.

Quanto all'entità del fenomeno, nell'anno 2006 l'Autorità ha iscritto n.1.261 annotazioni sul Casellario informatico, comprese quelle derivanti dal controllo a campione dell'art.48 del codice, di cui il 22 % sia per il controllo tra concorrenti ai sensi dell'art.2359 del c.c. sia per i collegamenti sostanziali propriamente intesi.

Nel 2005 su di un totale di 1.105 annotazioni si è registrata una percentuale del 32 % circa.

Negli anni precedenti si sono avute percentuali analoghe al 2005.<sup>57</sup>

Infine, sul punto, si segnala che la attenta osservazione della documentazione di gara consente quasi sempre di raccogliere elementi anche molto significativi e diversi da quelli sopra elencati.

10. Le novità in commento<sup>58</sup> inducono il r.p. ad una maggiore attenzione anche in ordine ai ribassi di gara e quindi a verificare se vi siano sospetti di distorsioni o di almeno vistose anomalie dei ribassi medesimi sotto il profilo del loro andamento. Ciò segnatamente quando sia utilizzato il criterio del prezzo più basso.

Questi si trova di fronte a due verifiche molto stringenti: la prima, come visto, per rifiutare le offerte sopra la soglia di anomalia che non risultino affidabili economicamente; la seconda, ai sensi dell'art.34 del codice, per rifiutare le offerte che provengano da concorrenti condizionati da un unico centro decisionale oppure.

E' chiaro che la seconda verifica deve precedere la prima; ciò è pacifico quando gli "univoci elementi" che si considerano per il riconoscimento della esistenza del centro decisionale esterno alla stazione appaltante, relativamente semplici da accertare, sono quelli, come visto, di natura amministrativa quali la residenza di diversi soggetti, il grado di parentela, ecc. individuati dalla giurisprudenza. Elementi questi che sono valutati nella fase di ammissione alla gara e prima delle aperture delle buste contenenti le offerte economiche.

---

<sup>57</sup> Relazioni la Parlamento anno 2005 e anno 2006, quest'ultima in corso di pubblicazione.

<sup>58</sup> Paragrafo tratto da articolo pubblicato su giustamm.it con integrazioni.

Vi è però un ulteriore elemento insito nei valori dei ribassi percentuali, che interviene contestualmente alla verifica di congruità delle offerte.

Occorrerà premettere un ragionamento di carattere generale. Se lo svolgimento di una gara è basato solo su di una sana competizione dei concorrenti dove le offerte sono il risultato di analisi serie ed affidabili, è logico attendersi che i valori dei ribassi siano tendenzialmente raggruppati in una fascia limitata o comunque non amplissima.

In linea tendenziale, nella logica aziendale secondo cui l'offerta è attentamente valutata, i concorrenti sono indotti a presentare ribassi non troppo dissimili, salvo le differenze da ricondursi alle singole organizzazioni.

Fatte inoltre salve circostanze specifiche destinate ad incidere sul ribasso quali ad esempio: le economie di scala, la presenza di propri cantieri attivi nelle vicinanze dell'intervento da realizzarsi, la proprietà di impianti di produzione di materiali che hanno una utilizzazione molto estesa nell'opera, la disponibilità di brevetti particolari, e altre circostanze ecc.

Oppure motivazioni di ordine meramente congiunturali quali la necessità per una organizzazione di essere attiva sul mercato indipendentemente dagli utili; in tale ottica si colloca anche il noto fenomeno di penetrazione in mercati geograficamente lontani dal tradizionale bacino di azione dei concorrenti (dumping), che induce i medesimi alla formulazione di offerte meno giustificabili sotto il profilo tecnico.

Circostanze, quest'ultime, che sembrano abbastanza rare rispetto al numero delle gare che si svolgono ogni anno ed al numero dei partecipanti.

Del resto una dispersione troppo ampia dei ribassi sarebbe indice o di una scarsa attenzione professionale del concorrente o di un'errata valutazione del progetto ecc.

La stessa lettura era stata confermata dalla giurisprudenza la quale ha affermato che il c.d. meccanismo del taglio delle ali (10 % delle offerte) ha lo scopo di eliminare in radice l'influenza che possono avere, sulla media dei ribassi, offerte largamente e palesemente disancorate dai valori medi, in modo da scoraggiare la presentazione di offerte al solo fine di condizionare la media (Cons. Stato, V, 18.6.2001, n.3216).

E' allora corretto supporre che i ribassi siano disposti secondo la legge di "distribuzione normale" il cui diagramma, come noto, è costituito da una campana rovesciata e i valori indicati dalla legge medesima come i più probabili, devono essere addensati nella fascia ammissibile per quella determinata opera (vedasi nota 7).

Il metodo per verificare quale sia la distribuzione tendenziale dei ribassi, consiste prima nella elaborazione della "curva cumulativa della frequenza" dei ribassi in funzione della "variabile standardizzata", indi nel riportare tale linea nella carta grafica della probabilità; sicché la

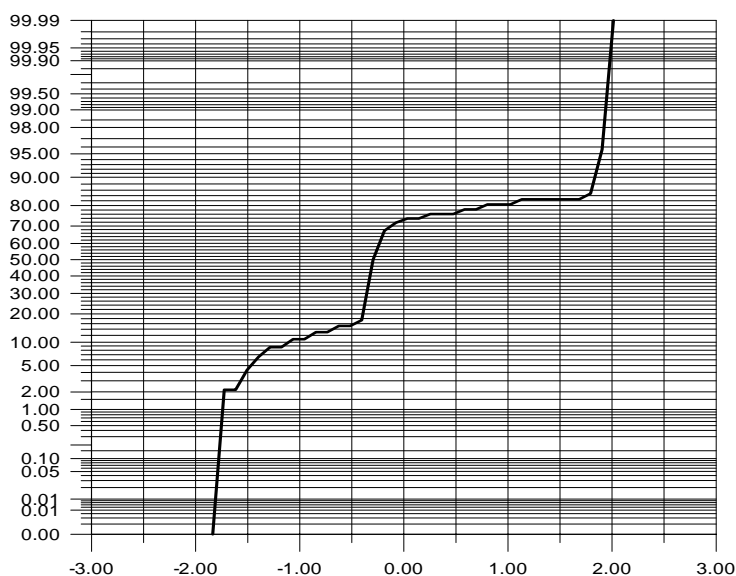
valutazione di “accettabilità” consiste nel verificare se la detta curva cumulativa si dispone approssimativamente secondo una retta oppure se questa si discosti ed in quale grado dall’andamento rettilineo.

Dunque, alcune gare rappresentative sono state sottoposte al test statistico<sup>59</sup> c.d. della “carta grafica della probabilità” normale; come noto dalla statistica, ciò consente di valutare con relativa semplicità se la distribuzione di un insieme di valori a disposizione (nel nostro caso il campione è formato dai ribassi) è tendenzialmente “normale”.

Due esempi ed altrettanti grafici valgono ad illustrare la metodologia.<sup>60</sup>

Nel primo grafico che segue è riportato il diagramma elaborato per la gara di appalto dell’imbiancatura di una U.L.S.S. svolta nel 2000 con grande numero di partecipanti e valori di ribasso concentrati in due fasce (cordate) rispettivamente intorno al 32-33 % e al 52 %.

E’ evidente come la linea cumulativa si discosta dall’andamento rettilineo.



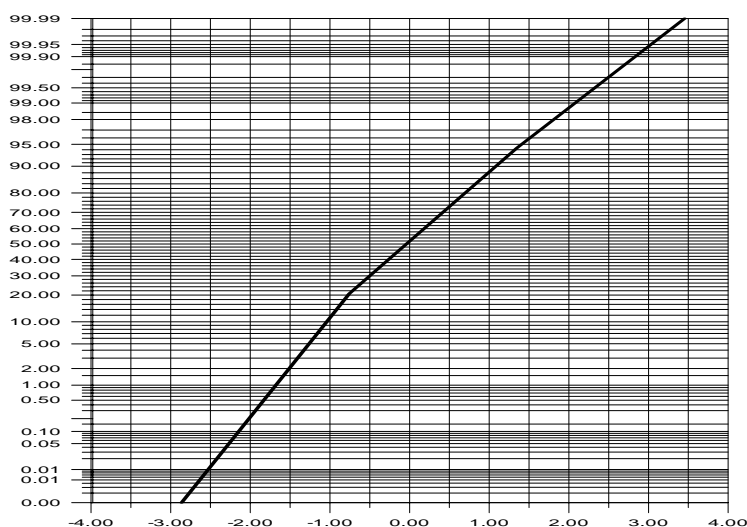
Mentre il diagramma che segue è stato elaborato per una gara di appalto svolta nel 2003 per la costruzione di una casa municipale. In tale grafico si evidenzia l’andamento rettilineo della curva cumulativa delle frequenze, ciò che consente di attribuire la distribuzione dei ribassi alla legge normale e quindi ritenere la gara non alterata da significativi condizionamenti.

La risposta della dottrina al metodo visto non sembra negativa. E’ stato infatti rilevato che

<sup>59</sup> Il test si imponeva nel 2004 all’attenzione del Parlamento che richiedeva al Ministero delle Infrastrutture delucidazioni sulla possibilità di recepire le indicazioni date dall’Autorità con documento pubblicato sul relativo sito istituzionale. Delucidazioni che venivano fornite come risposta alla interrogazione n.5-03316 (cfr in G.U. del 1 luglio 2004, Commissione VIII).

<sup>60</sup> Nelle ascisse figura la variabile standard (z), nelle ordinate la curva cumulativa delle frequenze. Il diagramma è tracciabile con l’uso di programmi di uso comune che abbiano nel menu le funzioni statistiche. La curva cumulativa e la carta sono poi tracciabili con programmi di uso scientifico corrente.

l'esito del test, unitamente ad altri elementi indiziari individuati dalla giurisprudenza, può aiutare le stazioni appaltanti ad individuare situazioni anomale".<sup>61</sup>



E' invece da osservare che tale metodo non è adatto ad essere applicato alle aste elettroniche e ciò per due ordini di motivazioni; la prima dovuta all'addensamento di valori solo da un lato della curva di distribuzione, ciò che allontana i ribassi dalla legge gaussiana; una seconda dovuta al criterio di selezione dell'offerta aggiudicataria basato di norma, oltre al prezzo, su altri elementi di valutazione quantitativi.<sup>62</sup>

11. Da quanto precede si è evidenziato che la disciplina dei criteri di aggiudicazione è assai ricca di scelte discrezionali della stazione appaltante, di norma difficili da obiettare sul piano della motivazione amministrativa.

Scelte che sono giustamente tutelate dai noti limiti tracciati dalla costante giurisprudenza che fanno riferimento alla manifesta illogicità, all'errore palese e alla contraddittorietà.

L'assenza di tali elementi è dunque sufficiente per il giudice amministrativo a limitare qualsiasi approfondimento che sia rivolto alla censura dell'aggiudicazione; o meglio ciò impedisce ulteriori speculazioni.

Il compito del p.m. è invece più complesso poiché deve operare all'interno delle scelte ispirate all'esercizio della discrezionalità tecnica per raccogliere gli elementi di criticità del procedimento di aggiudicazione, senza farsi limitare dalle giustificazioni amministrative.

---

<sup>61</sup> Cfr Botto A., "I collegamenti impropri tra i concorrenti", nella relazione al convegno IGI del 26 gennaio 2005, Roma.

<sup>62</sup> Per alcune criticità sulla chiusura secca delle aste elettroniche vedasi, G. Albano e G. Spagnolo, in *Edilizia e Territorio*, n.21, 29 giugno 2006, pag. 8.

In linea generale gli approcci di contrasto alla turbativa di gara sembrano potersi riassumere nelle seguenti linee.

Una prima insita nell'interessamento della competente Procura della Repubblica, sia direttamente a cura del responsabile del procedimento sia a cura dell'Autorità quando essa è investita del problema.

In un determinato periodo di attività dell'Autorità venivano inoltrate alle competenti Procure, oltre che dai singoli uffici - cosa che attualmente si verifica - anche alla Direzione Nazionale Antimafia, le valutazioni su singole fattispecie corredate dalle necessarie deliberazioni. Naturalmente si tratta di soluzioni pur sempre episodiche.

Un secondo e rilevante approccio dovrebbe risiedere nella maggiore attenzione del responsabile del procedimento ai ribassi di gara e alle verifiche di congruità nonché alle modalità con le quali si provvede alla nomina delle commissioni giudicatrici. Sembra, infatti, che curare solo la corretta tempistica della nomina dei commissari dopo la scadenza del termine utile per la proposizione delle offerte ecc., non è risolutivo.

Un terza strategia può essere quella già sperimentata, sia a livello centrale che periferico, con i noti protocolli di intesa o di legalità i quali hanno dato prova di poter rafforzare l'autotutela delle amministrazioni aggiudicatrici.

In proposito è da citare l'esempio del comune di Torino che, dopo la sottoscrizione di un protocollo di intesa con l'Autorità, ha registrato una netta diminuzione dei concorrenti, la quasi eliminazione dei ribassi ravvicinati per millesimi di punto nonché l'aumento dei ribassi di aggiudicazione.

Così come il comune di Firenze il quale, mantenendo una grande attenzione ai collegamenti sostanziali (in alcuni casi con anche l'esame calligrafico) e adempiendo alle prescritte comunicazioni all'Autorità, ha disvelato alcuni cartelli di imprese con procedimenti che hanno resistito al vaglio del giudice amministrativo e che hanno portato anche di recente alla attuazione di misure significative a cura della locale Procura.

Analogamente è sembrata significativa l'esperienza condotta dal comune di Milano con uno dei primi esempi nel panorama nazionale di adozione dei protocolli di legalità. □

Roma, 22 maggio 2007