

Offerta economicamente più vantaggiosa: le linee guida AVCP

L'AVCP svolge sempre più un ruolo chiave nell'ambito della regolazione anche del mercato dei servizi di FM per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici. Ne sono diretta testimonianza le linee guida riguardanti uno degli aspetti più complessi e controversi in materia di appalti pubblici specie di servizi di FM: l'offerta economicamente più vantaggiosa. Su questo tema rispetto al quale specie negli ultimi anni si sono manifestate pesanti criticità in termini di applicazione da parte delle PA, l'AVCP ha fornito importanti indicazioni sia metodologiche che operative che aiutano ad interpretare e ad integrare quanto espresso al riguardo dal Codice dei Contratti e dal suo Regolamento di esecuzione. Ciò, adottando un metodo basato sulle "audizioni" che mira a coinvolgere le PA e le imprese attraverso un sistema fattivo di consultazione del mercato "reale".

The most economically advantageous tender bid: AVCP guidelines

AVCP, Authority for the Supervision of Public Contracts, is increasingly playing a key role in the regulation of FM services market for the public and urban real estate patrimonies. Direct evidence of this condition are the guidelines about one of the most complex and contentious issues on public contracts especially of FM services: the most economically advantageous tender bid. In the last few years, some critical aspects arose on this issue in terms of enforcement by PAs; AVCP provided significant directions, methodological and practical, which help in reading and completing what is expressed by the Contracts' Code and its Implementation Regulations. This is possible by adopting a system based on "auditions" aimed at involving the PAs and the contractors through a proactive system of the "real" market consultation.

Lorenza Ponzone*

Perché la consultazione AVCP

L'AVCP - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, nell'imminenza dell'entrata in vigore (8 giugno 2011) del nuovo Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei Contratti (DPR n. 207/2010), ha effettuato un'audizione con gli operatori del mercato e le amministrazioni coinvolte, preceduta da una consultazione on line, sulle varie questioni concernenti l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici di servizi e forniture sottoposte all'attenzione dell'AVCP stessa, per valutare

l'utilità e l'impatto di un atto a carattere generale sulla materia.

L'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici di servizi e forniture evidenzia infatti diverse questioni applicative legate soprattutto all'utilizzo di metodi di attribuzione dei punteggi che riescano a coniugare l'imparzialità e l'oggettività del giudizio sulle offerte da parte della commissione giudicatrice con il rispetto della discrezionalità delle scelte della amministrazione. Tale bilanciamento, è, a parere dell'AVCP, come si vedrà, possibile soltanto se si utilizzano in modo corretto i metodi previsti nel Regolamento attuativo.

Infatti, l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio di selezione, sebbene da ritenersi come il migliore per servizi e forniture, non garantisce di per sé che l'offerta scelta sia la migliore.

La normativa in materia

Il Codice dei Contratti precisa (art. 83, comma 1) che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa fonda l'aggiudicazione dei contratti pubblici non tanto su una valutazione meramente economica quanto su una complessa integrazione tra il dato economico e quello tecnico e qualitativo; integrazione che avviene applicando criteri di valutazione aventi natura quantitativa (prezzo, tempo di esecuzione, durata della concessione, ecc.) o natura qualitativa (caratteristiche estetiche e funzionali, qualità, pregio tecnico, ecc.) inerenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. Si tratta quindi di un criterio complesso, che comporta la capacità della stazione appaltante sia di definire a monte elementi di valutazione che riflettano correttamente le esigenze qualitative ed economiche della amministrazione stessa, sia di utilizzare metodi o formule per l'attribuzione dei punteggi alle offerte che non distorcano i risultati, rendendo di fatto influente gli aspetti economici o quelli tecnici.

L'art. 83, comma 5 del Codice stabilisce che le stazioni appaltanti debbano utilizzare metodologie tali da consentire l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa con un unico parametro numerico finale. E in effetti, l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è fondata sulla valutazione integrata di una pluralità di criteri di valutazione: ciò implica la necessità di risolvere i problemi

di comparabilità tra gli stessi criteri a causa della loro diversa natura, quantitativa o qualitativa e delle diverse unità di misura. Lo stesso art. 83, al comma 5, dispone, inoltre, che tali metodologie saranno stabilite dal Regolamento.

Il DPR 207/2010 apporta sul punto rilevanti innovazioni, estendendo, mediante l'allegato P, alle modalità e criteri di calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli appalti di servizi e forniture, la disciplina prevista per gli appalti di lavori pubblici dal vecchio allegato B del DPR 554/1999.

Le finalità delle linee guida AVCP

Da qui l'evidente importanza per il mercato, sia dal lato pubblico che dal lato degli operatori economici, di avere a disposizione linee guida metodologico-operative che contengano indicazioni per la gestione della gara che garantiscano tutti gli attori del sistema circa la correttezza delle scelte effettuate, chiarendo alcuni passaggi che possono sembrare ad una prima lettura dell'allegato al Regolamento troppo complessi o difficili da gestire.

Si tratta di un metodo di selezione dell'offerta che viene spesso utilizzato senza consapevolezza dei reali vantaggi in termini di individuazione dell'offerta migliore sotto il profilo del rapporto qualità/prezzo da una parte, ma anche del fatto che un utilizzo efficace e corretto dei metodi di valutazione è essenziale per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La consultazione svolta dall'AVCP si inserisce nel solco dell'attività di regolazione già svolta sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della partecipazione ai "Tavoli di lavoro Committenze - Imprese" del Laboratorio PatrimoniPA

net, culminata con la redazione del "Libro Verde", che comprende anche una raccolta dei pareri dell'AVCP e della giurisprudenza sul tema (v. "FMI Facility Management Italia", n.12/2011).

L'Autorità ha già affrontato, nel recente passato, alcune delle principali problematiche sorte con riguardo all'applicazione pratica del criterio in parola. Si rammentano, in particolare, le più recenti Determinazioni adottate sul punto (n. 5/2008, n. 4/2009 e n. 5/2010), nonché l'adozione di svariati pareri di precontenzioso e deliberazioni. Con la Determinazione n. 5/2008, è stata, in particolare, affrontata la tematica delle condizioni legittimanti la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al criterio del prezzo più basso, al fine di evitare che un eventuale utilizzo distorto del criterio da parte delle stazioni appaltanti determini l'esercizio di una discrezionalità svincolata da qualsiasi criterio oggettivo e, quindi, suscettibile di tradursi in una violazione dei principi di parità di trattamento degli operatori economici e di correttezza dell'azione amministrativa.

Con la Determinazione n. 4/2009, sono state approvate le linee guida per l'utilizzo del criterio in esame nell'ambito delle procedure di finanza di progetto. In tale occasione, l'AVCP ha inteso fornire ulteriori chiarimenti sull'applicazione di questo complesso criterio, sia per quanto concerne la scelta dei criteri e sub-criteri di selezione e la loro relativa ponderazione sia per quanto riguarda le modalità di applicazione dei c.d. "metodi multicriteri", previsti dalla normativa per rendere aggregabili valutazioni espresse secondo unità di misura diverse, altrimenti difficilmente confrontabili.

Con la Determinazione n. 5/2010

sono state fornite linee guida per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura, sulla base del presupposto che tale criterio appare il più indicato per la valutazione delle offerte in relazione alla specificità ed alla complessità dei servizi in questione, la cui natura richiede spesso la valutazione di aspetti qualitativi ed innovativi. Come si è accennato, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è basato su molteplici parametri di valutazione che rendono necessario comparare il dato economico con quello tecnico, al fine di giungere all'attribuzione a ciascuna offerta di un unico parametro numerico finale. Ciò comporta, per le stazioni appaltanti, la necessità di risolvere i problemi di comparabilità tra gli stessi criteri, derivanti dalla loro diversa natura, quantitativa o qualitativa e dalle diverse unità di misura. Nelle Determinazioni menzionate e in numerose delibere e pareri di precontenzioso, l'AVCP ha altresì delineato alcuni principi interpretativi applicabili anche agli appalti di servizi e forniture, quali la necessità di distinguere i requisiti soggettivi e gli elementi di valutazione dell'offerta, la funzione dei criteri motivazionali.

Gli elementi chiave delle linee guida AVCP

Il "documento di consultazione" pubblicato sul sito www.avcp.it, insieme alle osservazioni pervenute dagli operatori e dalle amministrazioni, affronta, con specifica attenzione ai servizi e alle forniture, i seguenti profili:

- le modalità di scelta da parte delle stazioni appaltanti del corretto criterio di aggiudicazione da utilizzare

in relazione alle peculiarità dell'oggetto del contratto;

- la distinzione tra requisiti di partecipazione ed elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- le indicazioni che occorre inserire nei documenti di gara, quali i criteri, sub-criteri e relativa ponderazione, e i criteri motivazionali;
- i metodi di valutazione e di attribuzione dei punteggi ed il principio della "riparametrazione" per gli elementi qualitativi;
- l'utilizzo della soglia sia per gli elementi qualitativi che per quelli quantitativi;
- le formule per gli elementi quantitativi ed in particolare per l'aspetto economico (ribasso o prezzo).

Il documento contiene inoltre un allegato operativo con alcune tabelle illustrative dei metodi di valutazione dell'offerta.

Si procede ora all'analisi degli aspetti più rilevanti assumendo come punto di osservazione il ruolo che ha la stazione appaltante e quindi il percorso che questa deve seguire nel caso in cui, in funzione degli elementi oggettivi del contratto e delle garanzie di concorrenza effettiva, opti per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il criterio di selezione delle offerte

Caratteristiche dell'oggetto del contratto e valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza sono i punti di riferimento, nonché i vincoli alla discrezionalità nella scelta del criterio di aggiudicazione, cui le stazioni appaltanti devono soggiacere e tenere presente nella preparazione delle strategie di gara e nelle finalità da raggiungere con le procedure espletate. L'AVCP ha affermato che il criterio del prezzo più basso può reputarsi adeguato

al perseguimento delle esigenze dell'amministrazione quando l'oggetto del contratto non sia caratterizzato da un particolare valore tecnologico o si svolga secondo procedure largamente standardizzate, mentre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è maggiormente adatto per i casi in cui le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere rilevanti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi, quali, ad esempio, l'organizzazione del lavoro, le caratteristiche tecniche dei materiali, l'impatto ambientale, la tecnologia utilizzata.

Sulla base di tali principi, anzitutto, la stazione appaltante procede ad individuare il criterio di selezione delle offerte più adeguato all'oggetto del contratto; per i servizi soprattutto di tipo innovativo, sarà nella maggioranza dei casi proprio l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Una volta individuato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la prima operazione da compiere consiste, nella definizione nei documenti di gara e sulla base del capitolato e del progetto di servizi, i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. Il Codice prevede all'art. 83, comma 2 che "Il bando di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo, elencano i criteri di valutazione e precisano la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi".

I criteri di valutazione delle offerte

L'art. 83, comma 4 prevede, poi, che - qualora sia necessario, al fine di determinare in modo corretto il coefficiente da applicare al peso o punteggio massimo di un determinato criterio di valutazione, procedere

“Audizioni” per la consultazione del mercato

Secondo l'art. 8, comma 1 del Codice dei Contratti, l'AVCP - al fine di migliorare la qualità dei propri atti - utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente. Si tratta di modalità di consultazione preventiva quali le “audizioni”, che l'AVCP ha in realtà adottato e regolamentato fino dal 1999, anno della sua costituzione, prima di adottare le più importanti Determinazioni o Atti di regolazione. L'AVCP svolge una funzione di “regolazione interpretativa”, strettamente connessa a quella inerente alla vigilanza, al fine di fornire indicazioni agli operatori del settore ed alle PA in merito alla corretta applicazione della normativa nel settore degli appalti. Tale attività si è estrinsecata mediante l'adozione



di Determinazioni, che, pur prive di cogenza ai sensi di legge, sono di fatto equiparate ad una “soft law” in ragione dell'autorevolezza del soggetto da cui promanano e considerati dei punti di riferimento per gli operatori e la giurisprudenza. Come avviene la consultazione? L'AVCP predispose un documento riassuntivo delle problematiche e criticità evidenziate su un dato tema, proponendo anche possibili soluzioni interpretative. Tale documento (chiamato “documento di consultazione”) viene pubblicato sul sito internet www.avcp.it. Chiunque sia interessato può inviare osservazioni mediante la compilazione di un sem-

plice modulo. Viene inoltre normalmente convocata anche un'audizione delle organizzazioni rappresentative degli operatori del mercato e delle amministrazioni interessate, innanzi al Consiglio dell'AVCP.

Tutte le osservazioni pervenute, on line e a seguito dell'audizione sono pubblicate sul sito dell'AVCP. La recente L. 106/2011 ha codificato ancora tale prassi, prevedendo (art. 64, comma 4-bis) che “le stazioni appaltanti predispongano i bandi di gara sulla base di modelli (bandi - tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1-bis. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando - tipo”.

tramite valutazioni di aspetti di dettaglio che caratterizzano quel criterio di valutazione - si possa stabilire nel bando che si deve procedere a tale determinazione tramite sub-criteri e sub-pesi, in sostanza disaggregando il criterio nei suoi più essenziali aspetti. È, però, evidente che deve restare ferma l'importanza che la stazione appaltante intende attribuire a quel criterio, rispetto agli altri criteri previsti nel bando. Deve, quindi, restare fermo il peso o punteggio massimo del criterio. La norma indica chiaramente che i sub-criteri e i sub-pesi costituiscono soltanto uno strumento operativo per esprimere correttamente la valutazione dell'offerta nei riguardi del criterio in esame.

La determinazione dei criteri valu-

tazione e ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre quelli legislativamente stabiliti, è rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione e va fatta tenendo conto della distinzione tra elementi di valutazione e ponderazione da attribuire a tali elementi. La discrezionalità della stazione appaltante trova, secondo la giurisprudenza, l'unico limite della “manifesta irrazionalità” della distribuzione dei punteggi rispetto allo scopo dell'intervento. Tali ipotesi, che incidono sulla legittimità del bando, si rinvergono laddove, ad esempio, il valore attribuito ad un elemento sia tale da preconstituire, nei confronti dei concorrenti, illegittime posizioni di vantaggio, oppure nei casi in cui, pur avendo adottato il criterio dell'offerta economicamente

più vantaggiosa, venga assegnato ad uno dei criteri di valutazione un peso talmente elevato da rendere praticamente superflui tutti gli altri.

L'attribuzione dei relativi punteggi ai diversi elementi è una scelta “politica”, nel senso che ha come parametro la valutazione dei diversi interessi pubblici in relazione allo specifico contratto. Per una concessione, ad esempio, un “trade off” può sussistere tra permanenza della gestione e tariffe, per abbassare le tariffe per i cittadini-utenti dei servizi, occorre presumibilmente garantire una adeguata durata della gestione per ripagare il concessionario degli investimenti. Ciò deve riflettersi nella ponderazione relativa dei due elementi di valutazione dell'offerta.

L'operazione di individuazione degli

elementi di valutazione e dell'attribuzione dei relativi punteggi è assai complessa: un aiuto alla discrezionalità dell'amministrazione è l'adozione del metodo dei "confronti binari" (citato nell'allegato G del DPR n.207/2010).

Il punto di forza di tale metodo risiede, essenzialmente, nel fatto di richiedere ad un decisore di operare semplici giudizi, sulla base del confronto di due elementi alla volta, senza che questi debba eseguire difficili misurazioni cardinali (sulla base di una c.d. "funzione di utilità") delle sue preferenze assolute (per alcuni esempi, si veda la Determinazione AVCP n. 4/2009). Si deve, ribadire, però, come, nella fase di preparazione del bando di gara, la ponderazione ottenuta dal confronto binario non sia da considerare un risultato corretto in assoluto o immutabile: l'amministrazione ben può ritoccare i pesi ottenuti e addirittura utilizzarli per la revisione degli elementi stessi, reiterando anche più volte la ponderazione, con la finalità di rendere ottimale la successiva valutazione delle offerte. Date le obiettive difficoltà di tali operazioni, il Codice, al comma 4 dell'art. 83 prevede, la possibilità di nominare uno o più esperti ai quali affidare l'incarico di individuare gli elementi di valutazione dell'offerta.

Una questione molto dibattuta, in relazione alle modalità di individuazione degli elementi di valutazione, riguarda la possibilità di prevedere criteri di tipo "soggettivo", legati all'esperienza degli offerenti. Tale aspetto è evidentemente molto rilevante per gli appalti di servizi e forniture ove la valutazione di aspetti soggettivi si riverbera inevitabilmente sul contenuto e l'affidabilità dell'offerta, potendo permettere alla stazione appaltante di ottenere migliori risultati.

Un indirizzo giurisprudenziale re-

cente sembra individuare qualche spiraglio in tal senso, ma occorre valutare tale possibilità con molta attenzione per evitare possibili discriminazioni all'accesso alle gare: criteri di valutazione previsti devono sempre essere costruiti con riferimento all'offerta e non all'azienda ed il peso attribuito nel bando non deve assumere rilievo eccessivo.

Altra questione, sempre riguardante la costruzione degli elementi di valutazione, da definire nei documenti di gara è quella dei cd "criteri motivazionali". L'art. 1 comma 1 lettera u) del Dlgs. n. 152/2008 (c.d. "terzo decreto correttivo" al Codice) ha modificato la formulazione dell'art. 83, sopprimendo il terzo periodo del suo comma 4 il quale, così come si presentava nella prima versione, recitava: "la commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, fissa in via generale i criteri motivazionali cui si atterrà per attribuire a ciascun criterio e sub-criterio di valutazione il punteggio tra il minimo e il massimo prestabiliti nel bando" (art. 83 comma 4, terzo periodo). La soppressione di questa parte del comma fa dunque venir meno la possibilità, in capo alla commissione giudicatrice, di specificare i criteri motivazionali in ordine ai vari elementi dell'offerta tecnica.

Tale modifica ha, in questo modo, riservato al momento della redazione del bando di gara ogni possibile definizione con riguardo ai criteri di valutazione che la commissione deve utilizzare nell'esame di tutti gli elementi che compongono l'offerta tecnica. Nelle Determinazioni sull'offerta economicamente più vantaggiosa citate in premessa, l'AVCP ha evidenziato come le modifiche apportate al comma 4 dell'art. 83 del Codice sostanzino un'implicita modalità di ripartizione dei punteggi e una definizione dei criteri di valutazione che si prede-

termina in toto a monte della gara e che dunque vede nella stesura del bando il momento unico per inquadrare tutti gli elementi (e i loro pesi ponderati) che saranno poi considerati nel momento più tecnico della valutazione delle offerte, questa sì in capo alla commissione giudicatrice. Ciò, per tutelare anche il principio di trasparenza ed evitare il rischio che tali criteri motivazionali siano declinati secondo una valutazione a posteriori. Quando si intende ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non è possibile, allora, lasciare generiche o indeterminate parti del capitolato prestazionale, lasciandole "completare" dalle offerte e, così, permettere alle commissioni valutazioni di merito.

Al contrario, il capitolato e il progetto debbono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione in modo chiaro e in modo altrettanto chiaro definire i livelli qualitativi ai quali corrispondono punteggi, sicché la commissione si limiti ad accertare la corrispondenza tra un punteggio ed un livello predefinito.

Terzo aspetto determinante per una corretta redazione dei documenti di gara e per una sua corretta gestione riguarda i metodi di valutazione dell'offerta e l'eventuale utilizzo di un "valore soglia".

Al fine di utilizzare metodi di valutazione delle scelte trasparenti, coerenti e controllabili, che permettano di individuare, tra le alternative proposte dai concorrenti, quelle più confacenti a soddisfare le esigenze della stazione appaltante, l'allegato P del Regolamento (come previsto attualmente dal DPR n. 207/2010 per i lavori pubblici) ha previsto il ricorso ad alcuni dei cosiddetti metodi "multicriteri".

La necessità di utilizzare tali metodi

scientifici “multicriteri” deriva da due ordini di ragioni: l’esigenza di rendere aggregabili valutazioni riferite a criteri espressi secondo scale e unità di misura diverse e, dunque, non confrontabili tra loro (per esempio il prezzo, il tempo, il valore tecnico) e l’esigenza di tener conto della diversa ponderazione - cioè importanza - che la stazione appaltante ha attribuito ai criteri stessi.

I metodi multicriteri sono sistemi di aiuto alle decisioni, ossia strumenti idonei a consentire l’esplicitazione delle proprie preferenze, per il raggiungimento della consapevole adozione di una soluzione adeguata al problema posto. Il ricorso a particolari metodi scientifici definiti metodi multicriteri si è reso necessario, come prima già accennato, per due ragioni: esigenza di rendere aggregabili valutazioni effettuate in relazione a criteri che sono espressi secondo scale e unità di misura diverse che di norma non risultano fra loro confrontabili (per esempio il prezzo ed il tempo) e la necessità di dover tener conto della diversa ponderazione cioè importanza, che la stazione appaltante attribuisce ai diversi criteri.

Nella letteratura scientifica, si evince che le analisi multicriteri non hanno lo scopo di sostituire il giudizio umano con strumenti di decisione completamente automatici, ma quello di fornire al decisore un supporto che, rimanendo sotto il suo diretto controllo, ne espande la capacità di analisi, senza imporre scelte e soluzioni predefinite. In sostanza, la letteratura scientifica chiarisce che essi costituiscono un approccio multidisciplinare, finalizzato ad analizzare i problemi propri di una moderna società tecnologica da diversi punti di vista: economico, sociale, amministrativo, etico ed estetico.

Le unità di misura dei criteri di valutazione che la stazione appaltante deve prevedere nei bandi di gara possono essere tutti di natura quantitativa o qualitativa tangibile cioè misurabile, o essere parte di natura quantitativa o qualitativa tangibile cioè misurabile e parte di natura intangibile o nominale cioè non misurabile e che le unità di misura degli impatti delle diverse alternative rispetto ai diversi obiettivi o ai criteri di valutazione possono essere diverse (per esempio: euro per i costi, anni o mesi per il tempo, giudizi per le caratteristiche estetiche e funzionali, livelli di risposta quantitativa per problemi scientifici o tecnici).

L’individuazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa è fondata, quindi, sull’applicazione integrata di una pluralità di criteri di valutazione: ciò implica, appunto, la necessità di risolvere i problemi di comparabilità tra gli stessi criteri, a causa della loro diversa natura, quantitativa o qualitativa, e unità di misura, rendendo complesse le operazioni relative alla concreta valutazione delle offerte.

Queste considerazioni rendono evidente l’importanza dei metodi previsti nell’allegato P del DPR 207/2010. Il Regolamento attuativo, ferma restando la possibilità di impiegare uno qualsiasi dei metodi che si rinvergono nella letteratura scientifica, ne ha indicato alcuni: il metodo “aggregativo compensatore” o della “somma pesata”, il metodo “Electre”, il metodo “Analytic Hierarchy Process” (AHP), il metodo “Evamix”, il metodo “Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution” (TOPSIS).

E’ assai importante distinguere gli elementi di natura qualitativa che implicano comunque un giudizio, da quelli di natura quantitativa che

comportano semplicemente l’applicazione di una formula matematica per l’attribuzione dei punteggi. I metodi multicriteri sopra citati sono stati, del resto, ideati proprio per risolvere il problema dell’attribuzione dei punteggi in caso di presenza di elementi sia di natura qualitativa che di natura quantitativa. Se in un appalto, ad esempio di forniture, gli elementi fossero tutti di natura quantitativa o qualitativa misurabile, i coefficienti possono essere determinati anche sulla base di una scala prefissata che stabilisca una corrispondenza fra valori degli impatti e coefficienti (metodo chiamato del “punteggio assoluto”) sostanzialmente attribuendo ai diversi elementi punteggi su una base di una tabella che mette in rapporto specifici aspetti qualitativi a specifici coefficienti e, quindi, a specifici punteggi.

Il procedimento di valutazione

Al di là del metodo che viene utilizzato e che deve essere individuato nel bando di gara, è importante chiarire il procedimento che deve seguire la commissione aggiudicatrice per l’attribuzione dei punteggi.

Per quanto riguarda lo schema procedurale da seguire, l’AVCP ha già chiarito nel flow chart inserito nel documento di consultazione che l’intera procedura di determinazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa si suddivide in due fasi. La prima fase della procedura, indipendentemente da quale metodo (aggregativo-compensatore o somma pesata, Electre, AHP, evamix, TOPSIS, punteggio assoluto) si applicherà per costruire la graduatoria delle offerte, comporta la determinazione dei coefficienti variabili tra zero ed uno. La seconda fase invece comporta la formazione della graduatoria applicando il metodo previsto negli atti di gara.

L'allegato P, per i criteri aventi natura qualitativa, (caratteristiche intangibili) stabilisce che i coefficienti possono essere determinati con:

1. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il "confronto a coppie" a matrice triangolare, seguendo le linee guida riportate nell'allegato G;
2. la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" a matrice triangolare, seguendo le linee guida riportate nell'allegato G;
3. la media dei coefficienti, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei suddetti confronti a coppie;
4. la media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari;
5. un diverso metodo di determinazione dei coefficienti previsto nel bando di concorso o nella lettera di invito.

Nel caso di cui al numero 1, una volta terminati i "confronti a coppie", per ogni elemento ciascun commissario somma i valori attribuiti a ciascun concorrente e li trasforma in coefficienti compresi tra 0 ed 1 attribuendo il coefficiente pari ad 1 al concorrente che ha conseguito il valore più elevato e proporzionando ad esso il valore conseguito dagli altri concorrenti; le medie dei coefficienti determinati da ciascun commissario vengono trasformate in coefficienti definitivi, riportando ad uno la media più alta e proporzionando ad essa le altre.

Nel caso di cui al numero 2, una volta terminati i "confronti a cop-

pie", si sommano i valori attribuiti ad ogni offerta da parte di tutti i commissari. Tali somme provvisorie vengono trasformate in coefficienti definitivi, riportando ad uno la somma più alta e proporzionando a tale somma massima le somme provvisorie prima calcolate.

Nei casi di cui ai numeri 3, 4 e 5, una volta terminati i "confronti a coppie" o la procedura di attribuzione discrezionale dei coefficienti, si procede a trasformare la media dei coefficienti attribuiti ad ogni offerta da parte di tutti i commissari in coefficienti definitivi, riportando ad uno la media più alta e proporzionando a tale media massima le medie provvisorie prima calcolate.

Il metodo del confronto a coppie è illustrato negli allegati al documento di consultazione in commento. Secondo la giurisprudenza, peraltro, il metodo del confronto a coppie rende, secondo, meno necessario criteri motivazionali dettagliati.

Gli aspetti quantitativi (per esempio prezzo, tempo di esecuzione della prestazione, durata della concessione, ecc.) delle offerte possono essere espressi in due diversi modi: ribassi e riduzioni percentuali da applicarsi ai valori posti a base di gara oppure con valori assoluti che devono essere comunque minori di quelli posti a base di gara.

In ogni caso, al valore più favorevole (nel caso del prezzo) ribasso massimo o prezzo minimo deve corrispondere il coefficiente pari ad uno e al valore meno favorevole (nel caso del prezzo) ribasso zero o prezzo posto a base di gara deve corrispondere il coefficiente pari a zero.

La giurisprudenza ha più volte confermato che le formule devono essere tali che sia possibile attribuire l'intero range dei punteggi variabile da zero al massimo fissato nel

bando. Quindi le formule devono essere costruite in modo tale da garantire che si possano attribuire i pesi fissati nel bando. Le formule previste nel DPR 207/2010 garantiscono il rispetto di tali principi. Si tratta di una formula di tipo lineare che garantisce l'equilibrio tra i criteri di valutazione.

Per il solo elemento prezzo, l'allegato P contempla, in alternativa, una formula che prevede un andamento bilineare ma fondato su un valore soglia pari alla media delle offerte: la formula consiste nel comprimere i coefficienti assegnati all'elemento prezzo per le offerte superiori alla media dei ribassi proposti al di sopra di un coefficiente fissato dalla stazione appaltante, individuabile in 0,80 o 0,85 o 0,90 ed inferiore ad 1. Risulta evidente che per diminuire l'importanza dell'elemento prezzo è necessario utilizzare gli indici X maggiormente elevati (0,85 o 0,90).

Nell'allegato al documento pubblicato dall'AVCP, sono esemplificate le varie formule alla tabella 6 e nel grafico 1. Il grafico, in particolare, evidenzia come la formula con la soglia prevista all'allegato P comprime il valore dell'elemento prezzo. Si presta quindi ad essere utilizzata nel caso in cui la stazione appaltante voglia scoraggiare i concorrenti a praticare ribassi troppo elevati.

Tali formule coerenti con i principi comunitari come esplicitati dalla giurisprudenza interna, presentano, nel caso che la graduatoria delle offerte sia determinata con il metodo aggregativo compensatore, in realtà un inconveniente, di non facile soluzione: nei casi in cui siano presenti sia criteri di valutazione quantitativi e quindi misurabili e sia qualitativi non tangibili e quindi non misurabili, gli

aspetti economici pesano in misura elevata anche se in assoluto, cioè in entità di euro, gli scarti fra le offerte sono piccole. In altri termini, nel caso in cui vi siano ribassi non elevati e con differenze piccole tra le offerte, i punteggi che vengono attribuiti con la formula lineare comporta che le differenze tra i punteggi siano molto elevate, e non rispecchiano le differenze tra le offerte in termini di prezzo. La conseguenza pratica è che può vincere la gara un'offerta di un concorrente che in termini assoluti, offre un prezzo di poco più basso ma che per effetto della formula lineare prende un punteggio assai elevato, ribaltando la graduatoria degli aspetti qualitativi.

Tale situazione può essere però dovuta a vari fattori che devono essere presi in considerazione quando si predispongono gli atti di gara.

Anzitutto, se la stazione appaltante vuole una maggiore considerazione degli aspetti qualitativi, deve attribuire un peso relativamente poco elevato. Inoltre, come è stato più volte sottolineato dall'AVCP, si deve garantire che non venga alterato il rapporto prezzo/qualità che la stazione appaltante ha stabilito nel bando, attraverso la cosiddetta riparametrazione. In sostanza se alla migliore offerta sul piano della qualità non viene attribuito il massimo punteggio aumenta nel giudizio il peso del prezzo con alterazione dell'obiettivo della stazione appaltante.

Senza la riparametrazione, per effetto delle formule matematiche previste dal Regolamento, che correttamente attribuiscono sempre il massimo punteggio al ribasso più alto, di fatto il prezzo pesa relativamente di più della qualità.

Altra soluzione agli inconvenienti sopra evidenziati sta nell'utilizzo di metodi diversi da quello aggregati-

vo compensatore, come il metodo Electre ed il metodo TOPSIS. La ragione di tale differenza è dovuta al fatto che il metodo aggregativo compensatore si fonda sul principio che una carente risposta ad un criterio di valutazione può essere compensata da un'elevata risposta ad un altro criterio di valutazione, mentre gli altri metodi non ammettono tale compensazione se non in misura molto limitata. Tali metodi sono stati studiati proprio per evitare fenomeni compensativi.

Studi giuridici settoriali hanno al riguardo di recente ipotizzato che il peso o punteggio attribuito al prezzo potrebbe essere in fase di gara modificato in considerazione dei valori dei ribassi offerti. Infatti i pesi dei criteri qualitativi sono stabiliti in fase di gara non conoscendo il comportamento dei concorrenti, in quanto a base di gara sono indicati i valori minimi della qualità e qualsiasi miglioramento, qualunque sia il suo livello, è da accettare e da premiare. Tale meccanismo deve naturalmente essere predeterminato nel bando di gara.

Si tratta di un'ipotesi da valutare attentamente, poiché se ritenuta compatibile con il quadro giuridico, risolverebbe le criticità evidenziate soprattutto dagli operatori del settore per alcuni comparti quali i servizi di pulizia (l'art. 286 del DPR 207/2010 è stato assai criticato sotto questo profilo dalle associazioni di settore), ad alta intensità di lavoro, nei quali è importante comprimere i ribassi e consentire una maggiore tutela delle condizioni di lavoro.

Come si è cercato di illustrare, la stazione appaltante per poter utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in modo corretto ed efficace, deve considerare una serie di variabili, mettendo in atto una vera e propria

strategia di gara. Dal progetto di servizi deve trarre i criteri di valutazione e decidere l'importanza relativa di ciascuno di essi cercando di delineare i possibili scenari, alla luce dei diversi obiettivi da perseguire.

Una variabile importante da considerare e che non è stata fino ad ora menzionata riguarda il possibile numero dei concorrenti. E' evidente che in presenza di un gran numero di offerte la gestione della gara pur con i metodi sopra illustrati diventa molto complessa. Un aiuto è arrivato dal c.d. "DL sviluppo" (DL 70/2011 convertito in L. 106/2011) che ha reintrodotto solo per i servizi e le forniture la possibilità di prevedere in caso di procedura ristretta la cosiddetta "forcella" (art. 62, comma 1 del Codice). In tal modo la stazione appaltante, sulla base di criteri obiettivi e non discriminatori, può ridurre il numero di candidati da invitare alla gara vera e propria.

*Dirigente Ufficio Studi, Legislazione e Regolazione del mercato AVCP Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici [Le opinioni espresse dall'autrice dell'articolo non impegnano l'AVCP]