

Oggetto: richiesta di chiarimenti sulla determinazione n. 7/2011 recante “Linee guida per l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa nell’ambito dei contratti di servizi e forniture”

Con nota del 10 gennaio u.s. sono stati richiesti chiarimenti in ordine alla determinazione n. 7/2011 recante “Linee guida per l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa nell’ambito dei contratti di servizi e forniture”. In particolare, si chiede di chiarire se le stazioni appaltanti abbiano, ai fini di una corretta aggiudicazione, l’obbligo di disinnescare qualsivoglia potenziale distorsione dovuta al peso ponderale attribuito alla parte economica rispetto a quello attribuito alla parte tecnica, qualora optino per la formula del metodo aggregativo – compensatore ai fini della determinazione della graduatoria.

In riferimento a tale richiesta, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 14 marzo 2012, ha approvato le seguenti considerazioni.

L’Autorità, nella determinazione n. 7 del 2011, ha ritenuto che la stazione appaltante, al fine di utilizzare il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa in modo corretto ed efficace, deve prendere in considerazione una serie di variabili, mettendo in atto una vera e propria strategia di gara, cercando di delineare *ex ante* i possibili scenari, alla luce dei diversi obiettivi da perseguire. In particolare, la stazione appaltante deve individuare nel bando di gara i criteri, i sub- criteri di valutazione ed i relativi pesi e sub-pesi, nonché i metodi di formazione della graduatoria in relazione alla risposta attesa dal mercato ed alla tipologia di servizi o di forniture.

In tale prospettiva, riveste importanza fondamentale l’operazione di definizione dei pesi ponderali da assegnare a ciascun criterio e sub-criterio di valutazione, cioè del livello di utilità per la stazione appaltante, connessa a ciascun profilo in cui si scompone l’offerta. Una ponderazione non coerente con gli obiettivi può, infatti, portare a risultati erranei o diversi da quelli desiderati dalla stazione appaltante stessa. Può verificarsi che la stazione appaltante voglia aggiudicare la commessa alla miglior offerta sul piano qualitativo ma, invece, l’articolazione dei pesi determina l’aggiudicazione alla migliore offerta sostanzialmente sul piano economico.

L’Autorità, per queste ragioni, ha sottolineato che, ai fini di una corretta valutazione delle offerte, occorre attribuire agli elementi di valutazione pesi equilibrati in modo da evitare di attribuire eccessiva preponderanza ad uno dei criteri, tale da escludere qualsiasi rilievo per tutti i restanti: in tal caso infatti la stazione appaltante baserebbe la propria valutazione sulla base di un unico criterio (per esempio il prezzo) mentre il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa si fonda su una pluralità di elementi tra loro integrati, come previsto dalla disciplina legislativa.

In particolare, può affermarsi che, quando per l’aggiudicazione della gara sia stato prescelto il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ferma restando la discrezionalità della stazione appaltante nella determinazione degli elementi e dei relativi pesi o punteggi, la natura propria del criterio, postulante la ricerca di un equilibrio tra prezzo e qualità, necessariamente correlato alla specificità di ciascun affidamento, non deve essere tradita, riconoscendosi al criterio prezzo un peso ponderale sproporzionato rispetto a quello attribuito agli altri criteri da tenere in considerazione nella scelta dell’offerta migliore. Il prezzo deve essere combinato con gli altri criteri onde assicurare, da un lato, alla stazione appaltante il risultato migliore e più conveniente e, dall’altro, consentire ai partecipanti di confidare in una uniforme valutazione dell’offerta. Ne deriva

la grande importanza di effettuare, in sede di impostazione della gara, simulazioni di vario tipo, prima di cristallizzare la scelta definitiva negli atti.

Pertanto, nella determinazione è stato precisato che l'individuazione del corretto rapporto tra le due componenti, deve essere effettuata dalla stazione appaltante sulla base di una preliminare valutazione correlata:

- al mercato di riferimento ed alle tipologie di tecnologie presenti e dei relativi costi;
- al numero dei potenziali concorrenti in grado di garantire soluzioni idonee e qualitativamente rispondenti ai requisiti ricercati;
- al grado di puntualità delle specifiche tecniche poste a base di gara.

La valutazione effettuata *ex ante* dalla stazione appaltante deve considerare anche gli effetti del metodo di attribuzione dei punteggi prescelto nel bando di gara.

L'allegato P al DPR n. 207 del 2010 prevede alcuni metodi multicriteri per la formazione della graduatoria delle offerte, quali il metodo aggregativo compensatore, il metodo *electre*, il metodo *topsis* ecc., e due formule per la determinazione dei coefficienti variabili tra 0 e 1 strumentali per l'attribuzione dei punteggi all'elemento prezzo. Tali formule, certamente coerenti con i principi comunitari come esplicitati dalla giurisprudenza interna, possono tuttavia determinare in presenza di talune circostanze concomitanti un effetto tale da far pesare di fatto nell'aggiudicazione l'elemento prezzo in modo relativamente più elevato rispetto agli altri elementi di valutazione di natura qualitativa, come previsti nel bando di gara.

L'Autorità ha rilevato che tale fenomeno si può verificare quando sono previsti nel bando criteri di valutazione quantitativi, quindi misurabili, e criteri qualitativi, quindi non misurabili e la graduatoria delle offerte va determinata con il metodo aggregativo compensatore. In tal caso qualora i ribassi siano molto contenuti può risultare che l'aspetto economico, fondato sul ribasso offerto, pesi di fatto in misura relativamente più consistente nella determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche se, in assoluto, cioè in entità di euro risparmiati, i vantaggi per la stazione appaltante sono poco elevati.

In altri termini, quando sussistono le circostanze prima evidenziate, nel caso in cui vi siano ribassi non elevati e vicini tra di loro, le differenze tra i punteggi possono risultare molto consistenti ma non rispecchiare 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 situazione sopra descritta riceve un punteggio per il prezzo molto elevato, ribaltando la graduatoria degli aspetti qualitativi, diversamente dall'articolazione dei pesi stabilita dalla stazione appaltante nel bando di gara.

Considerati tali effetti, la stazione appaltante, qualora rilevi che, nelle gare svoltesi in precedenza, aventi lo stesso oggetto di quella da indire, i ribassi offerti avevano valori contenuti, deve valutare in modo particolarmente attento il peso da attribuire all'offerta economica in modo da ridurre la possibile incidenza della anomalia rilevata.

Si sottolinea, tuttavia, che, in questo caso, la migliore soluzione sarebbe quella di non applicare il metodo aggregativo compensatore ma il metodo *electre* che, come dimostrato nel Quaderno "*Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*" pubblicato sul sito dell'Autorità, non

presenta l'anomalia rilevata e pertanto il peso del prezzo non rischia di diventare determinante in modo irrazionale.

Inoltre, si richiama la necessità, al fine di garantire il mantenimento del rapporto fra i pesi dei criteri qualitativi e del criterio del prezzo, di prevedere nel bando di gara la procedura della "riparametrazione" dei punteggi attribuiti ai criteri qualitativi, qualora suddivisi in sub-criteri, come illustrato nella determinazione n. 7 del 2011, paragrafo 5.2.

Sergio Santoro