

Alcune riflessioni sui metodi per la determinazione dei coefficienti nell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

di Filippo Romano ⁽¹⁾

1. Introduzione

I metodi di aggiudicazione, in considerazione dell'importanza che essi rivestono per la scelta del contraente, hanno costantemente richiamato l'attenzione del legislatore, volta a rendere tali criteri da un lato il più possibilmente oggettivi, dall'altro lato i più idonei a scegliere un esecutore di adeguata capacità tecnica. I criteri di scelta del contraente sono disciplinati dal capo II, titolo I, parte II del d.lgs. 12.4.2006, n. 163 (codice sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) che ne prevede due: quello del prezzo più basso e quello dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa (OEV). Tra i due criteri di aggiudicazione quello dell'OEV è quello che è stato oggetto di numerose riflessioni nel corso degli ultimi anni, nonché di pareri del Consiglio di Stato.

Gli aspetti più rilevanti su cui si è dibattuto riguardano la possibilità di utilizzare metodi e formule diverse da quelle previste dal regolamento attuativo al codice dei contratti (Allegati G, P ed M al d.P.R. n. 207/2010) ed il rispetto del principio di proporzionalità nell'utilizzo di alcune formule per l'attribuzione del punteggio dei parametri di valutazione quantitativa.

Con riferimento ai metodi che possono utilizzarsi, la determinazione 7/2011 dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici ha avuto modo di precisare che gli unici metodi e formule sono quelli previsti dagli allegati G, P ed M al d.P.R. 207/2010 e che eventuali altri metodi scelti dalla stazione appaltante devono trovare conferma nella letteratura scientifica. Più in generale, con il Quaderno allegato alla determinazione 7/2011 è stata condotta una ricognizione dei diversi metodi al fine di evidenziarne i vantaggi e gli svantaggi, soprattutto in relazione a quei metodi che attualmente sono scarsamente utilizzati e che invece potrebbero essere maggiormente valorizzati per superare le criticità del metodo di gran lunga preferito dalle stazioni appaltanti, ossia l'aggregativo compensatore.

Con riferimento al secondo aspetto, il Consiglio di Stato ⁽²⁾ ha affermato il principio secondo cui le formule per l'attribuzione del punteggio per la valutazione degli elementi di natura quantitativa devono rispettare il principio di proporzionalità e devono ricoprire l'intero intervallo della ponderazione prevista *i.e.* all'offerta peggiore (condizioni uguali a quelli posti a base di gara) la formula deve fornire il punteggio 0 e all'offerta migliore il coefficiente 1. Nel Quaderno di cui sopra è stato rilevato che l'unica formula che rispetta il principio di proporzionalità è la formula lineare prevista dagli allegati al regolamento.

(1) I contenuti dell'articolo sono frutto di opinioni personali dell'Autore.

(2) Cons. Stato, sez. V, n. 5583 del 18 ottobre 2011.

Nessuna analisi è stata invece condotta sui metodi per l'attribuzione dei punteggi di natura qualitativa al fine di verificarne il rispetto del principio di proporzionalità.

2. Metodi di calcolo dei coefficienti degli elementi qualitativi delle offerte

I metodi indicati nel regolamento per l'individuazione dell'offerta migliore con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono: il metodo aggregativo compensatore; il metodo AHP; il metodo Electre; il metodo Topsis e il metodo Evamix. Il nuovo Regolamento, con riferimento a servizi e forniture, prevede un ulteriore metodo, basato sull'utilizzo del punteggio assoluto (Allegato P del regolamento).

Indipendentemente dal metodo utilizzato, occorre individuare o assegnare i coefficienti di natura qualitativa da attribuire a ciascun elemento di valutazione per ciascun offerente. Gli allegati al regolamento suggeriscono cinque metodi di seguito riportati nella tabella 1:

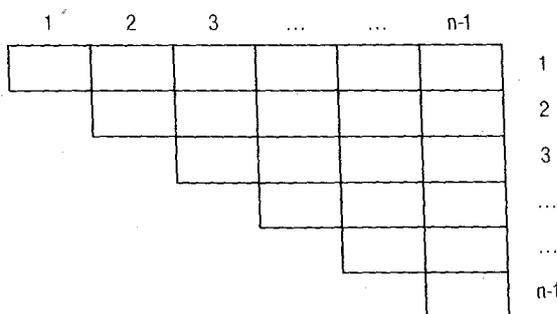
Metodo	Descrizione
1	La media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il "confronto a coppie"
2	La trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie"
3	La media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie
4	La media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari
5	Un diverso metodo di determinazione dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, previsto dal bando o nell'avviso di gara o nella lettera di invito

L'analisi verrà condotta con riferimento ai primi tre metodi poiché gli ultimi due, non seguendo alcun procedimento logico/analitico, non consentono di effettuare nessuna considerazione.

I suddetti metodi (metodo 1, 2, 3) richiedono la costruzione da parte di ciascun commissario di una matrice triangolare del "confronto a coppie", dell'elemento di natura qualitativa relativa a ciascun offerente, utilizzando una opportuna scala semantica.

Il confronto a coppie consiste nel costruire una matrice

triangolare con un numero di righe ed un numero di colonne pari al numero dei concorrenti meno uno.



La determinazione dei coefficienti si ottiene confrontando a due a due l'elemento di valutazione di tutti i concorrenti assegnando un punteggio da 1 a 6 (scala semantica del confronto a coppie) nel seguente modo:

- 1= parità;
- 2= preferenza minima;
- 3= preferenza piccola;
- 4= preferenza media;
- 5 = preferenza grande;
- 6 = preferenza massima.

All'interno di ciascuna casella si inserisce il nome dell'offerente prescelto con il grado di preferenza. Nel caso di parità nella casella vanno riportati i nominativi dei due offerenti oggetto di confronto con il grado di preferenza 1 (parità).

Ai fini dell'analisi che si vuole sviluppare, si può supporre che i commissari effettuino la stessa valutazione assegnando lo stesso punteggio della scala semantica di cui sopra. I primi due metodi della tabella 1 (metodo 1 e metodo 2) forniscono gli stessi coefficienti, in quanto nel calcolo dei coefficienti la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario (metodo 1) coincide con la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari (metodo 2), tenendo conto della riparametrazione prevista dagli stessi allegati G, P ed M al regolamento. L'analisi, pertanto, può essere condotta con riferimento ad un solo commissario, confrontando il metodo 1 ed il metodo 3.

2.1. L'assegnazione delle preferenze e il principio di proporzionalità

Si supponga che ci siano tre offerenti e che abbiano presentato in sede di gara tre offerte economiche con

i seguenti ribassi: Offerente A: 15%; Offerente B: 10% e Offerente C: 5%. Utilizzando la formula lineare prevista dagli allegati al Regolamento per gli elementi di natura quantitativa si ottengono i seguenti coefficienti nel rispetto del principio di proporzionalità: Offerente C: 0,33; Offerente B: 0,66 e Offerente A:1. In altre parole, dal punto di vista qualitativo l'offerta A è tre volte migliore di quella C e l'offerta B è due volte migliore di quella C. Se utilizziamo il confronto a coppie nei metodi 1 e 3 sulla base dei risultati qualitativi ottenuti nell'esempio precedente si ottengono le seguenti matrici:

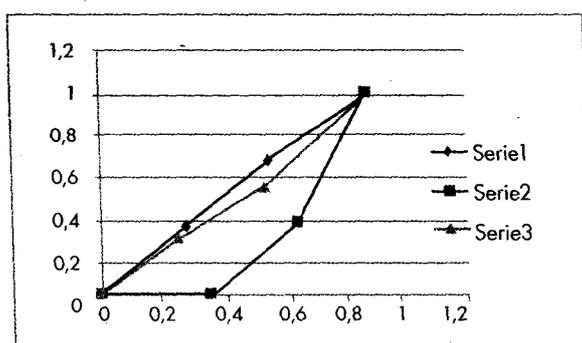
	B	C
A	A(2)	A(3)
B	B	B(2)

	A	B	C
A	1	2	3
B	0,5	1	2
C	0,33	0,5	1

Effettuando i calcoli si ottengono i seguenti coefficienti:

- Metodo 1: Offerta A:1; Offerta B: 0,4; Offerta C: 0.
- Metodo 3: Offerta A: 1; Offerta B: 0,55; Offerta C: 0,3.

I risultati, per maggiore chiarezza, sono stati riportati nel grafico sottostante. La serie 1 si riferisce alla situazione ottimale di attribuzione dei coefficienti (legge proporzionale lineare); la serie 2 si riferisce all'applicazione del metodo 1 (ma la situazione sarebbe identica con riferimento al metodo 2) della tabella 1, mentre la serie 3 si riferisce al metodo 3 della tabella di cui sopra.



Dai risultati ottenuti si deduce che il metodo 1 (ed anche il metodo 2), della tabella 1 di assegnazione dei punteggi

con il criterio del confronto a coppie non rispetta il principio di proporzionalità. Il metodo 3 della medesima tabella 1, che segue il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie è, per il caso esaminato, quello che fornisce risultati abbastanza proporzionali e quindi è da preferire rispetto ai primi due metodi.

In relazione alla eccessiva rigidità dei punteggi della scala semantica (da 1 a 6), anche il metodo di calcolo dei coefficienti basato sull'autovettore principale della matrice completa del confronto a coppie non fornisce, tuttavia, risultati proporzionali nel caso in cui le offerte, dal punto di vista qualitativo, differiscono poco tra loro.

Per superare questa criticità è necessario utilizzare valori intermedi tra il punteggio 1 (parità) e il punteggio 2 (preferenza minima) della scala semantica, come suggerito da Saaty nell'utilizzo del metodo Analytic Hierarchy Process (AHP). Infatti, Saaty suggerisce di utilizzare i valori 1,1, 1,2, 1,3 ecc. per rappresentare offerte molto vicine.

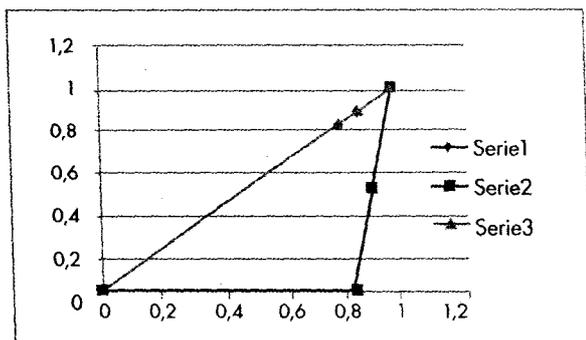
Si supponga di avere tre offerte come già sopra illustrato, in cui l'Offerta A sia qualitativamente di poco superiore all'offerta B e che l'offerta B sia qualitativamente di poco superiore all'offerta C. Utilizzando i punteggi intermedi tra 1 e 2 (confronto tra A e B: 1,1; confronto tra A e C: 1,2 e tra B e C: 1,1) si ottengono le seguenti matrici:

	B	C
A	A(1,1)	A(1,2)
B	B	B(1,1)

	A	B	C
A	1	1,1	1,2
B	1/1,1	1	1,1
C	1/1,2	1/1,1	1

Effettuando i calcoli si ottengono i seguenti coefficienti:

- Metodo 1: Offerta A:1; Offerta B: 0,48; Offerta C: 0.
- Metodo 3: Offerta A: 1; Offerta B: 0,91; Offerta C: 0,83.



Anche in questo caso, il grafico mostra che i metodi 1 e 2 di attribuzione dei coefficienti mediante il confronto a coppie non rispettano il principio di proporzionalità delle offerte (come già sopra, identificati anche in questo grafico dalla serie 2) mentre il metodo basato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa del confronto a coppie (serie 3) è molto vicino alla distribuzione proporzionale lineare (Serie 1).

Anche in presenza di offerte qualitativamente molto simili, i primi due metodi, pertanto, non solo non forniscono risultati proporzionali, ma penalizzano in maniera esagerata tutte le offerte tranne una. Nell'esempio sopra riportato, pur essendo le tre offerte qualitativamente simili, la prima ottiene il 100%, la seconda il 48% e la terza 0% del valore ponderale dell'elemento di valutazione.

Il terzo metodo, invece, assegna percentuali del valore ponderale dell'elemento di valutazione in linea con gli assunti di partenza (qualità poco diversa tra le offerte).

2.2. Effetti sull'aggiudicazione

Strettamente connessa alla scelta dei criteri di valutazione è ovviamente l'indicazione della relativa ponderazione e, cioè, l'utilità che il singolo elemento di valutazione riveste per la stazione appaltante rispetto alla totalità degli elementi di valutazione dell'offerta per quello specifico appalto. Quanto al merito della scelta relativa al peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio, 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 criterio 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. La ponderazione degli elementi di valutazione costituisce pertanto una fase delicata del procedimento di predisposizione degli elaborati di gara poiché indirizza le offerte degli operatori economici caratterizzando l'offerta di aggiudicazione. Infatti, l'art. 83, comma 4 del codice dei contratti stabilisce che il bando, per ciascun criterio di valutazione prescelto, prevede, ove necessario, i sub-criteri e i sub-pesi o i sub-punteggi. Ove la stazione appaltante non sia in grado di stabilirli tramite la propria organizzazione, provvede a nominare uno o più esperti con il decreto o la determina a contrarre, affidando ad essi l'incarico di redigere i criteri, i pesi, i punteggi e le relative specificazioni, che verranno indicati nel bando di gara. Infatti, una corretta ponderazione potrebbe risultare non sufficiente a selezionare la migliore offerta in sede di gara se il principio di proporzionalità non viene rispettato. Si potrebbero, tra l'altro, verificare situazioni di gara in cui l'aggiudicazione risulti indifferente al punteggio relativo al prezzo, in totale violazione del principio sui cui si fonda il criterio dell'OEV (offerta da preferire in base alla migliore combinazione dei parametri prezzo/qualità).

Per illustrare questa evenienza si supponga di avere una gara con i seguenti fattori ponderali (molto frequenti nelle gare): Prezzo: punti 30; Qualità: punti 70.

Si supponga inoltre che alla gara partecipino tre operatori con le seguenti offerte:

- Operatore A: Ribasso = 0%; Qualità AA;
- Operatore B: Ribasso = 15%; Qualità BB;
- Operatore C: Ribasso 5%; Qualità CC.

Si supponga che da un confronto tra le offerte risulti oggettivamente (seguendo il secondo esempio del paragrafo 2.1) che le qualità siano molto vicine e che i commissari assegnino i punteggi: 1,2 e 1,1 nel confronto fra A e B e tra A e C; 1,1 nel confronto tra B e C.

Utilizzando il metodo 1 o il metodo 2 (1. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il "confronto a coppie"; 2. la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno

della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie") si ottengono i seguenti punteggi finali:

	Punteggio Prezzo	Punteggio Qualità	Totale
Offerente A	0	70	70
Offerente B	30	33,6	66,6
Offerente C	10	0	10

L'operatore economico A risulta 1° classificato pur non avendo effettuato nessun miglioramento del prezzo posto a base di gara e l'offerente B, pur avendo presentato una qualità di poco inferiore a quella dell'operatore economico A e ottenuto il massimo punteggio nell'elemento prezzo, risulta 2° classificato. Da tale situazione consegue che il prezzo, per effetto della distorsione provocata dai metodi 1 e 2 per il calcolo dei coefficienti con il confronto a coppie, risulta del tutto irrilevante ai fini dell'aggiudicazione.

Se si utilizza il metodo 3 (criterio dell'autovettore principale associato alla matrice completa del confronto a coppie) si ottiene invece il seguente risultato:

	Punteggio Prezzo	Punteggio Qualità	Totale
Offerente A	0	70	70
Offerente B	30	63,81	93,81
Offerente C	10	58,12	68,12

i cui punteggi sono in linea con il contenuto delle offerte risultando aggiudicatario l'operatore economico B che ha presentato la combinazione migliore tra gli elementi di valutazione (prezzo/qualità).

3. Conclusioni

L'aggiudicazione delle gare richiede il rispetto del principio di proporzionalità ai sensi dell'art. 2, comma 2 del codice dei contratti. Nell'ambito dell'aggiudicazione dei contratti pubblici con il criterio dell'Offerta

Economicamente più Vantaggiosa, la declinazione del principio in questione richiede l'utilizzo di opportuni meccanismi di assegnazione dei punteggi relativi al prezzo e alla qualità.

Per quanto attiene all'assegnazione dei punteggi relativi al prezzo l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici si è espressa con determinazione 7/2011 evidenziando l'opportunità nell'utilizzo delle formule lineari. La giurisprudenza, infatti, ha, in diverse occasioni, confermato che le formule devono essere tali da rendere possibile l'attribuzione dell'intero intervallo 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 e quelle previste nel regolamento garantiscono il rispetto di tali principi: si tratta di formule di tipo lineare che garantiscono l'equilibrio tra le diverse offerte in modo proporzionale.

Per quanto riguarda i metodi (All. G, P, ed M al d.P.R. 207/2010) per la determinazione dei coefficienti per l'attribuzione dei punteggi degli elementi di natura qualitativa, non sembrano esserci analisi dettagliate sul rispetto del principio di proporzionalità dei metodi in questione. Un confronto tra i diversi metodi ha evidenziato che i primi due metodi del confronto a coppie di cui all'allegato G, P ed M al d.P.R. 207/2010 non rispettano il principio di proporzionalità mentre il metodo dell'autovettore principale della matrice completa del confronto a coppie rispetta tale principio. Tuttavia, è necessario utilizzare una scala semantica più completa prevedendo valori intermedi tra la parità (1) e la preferenza minima (2) quando le offerte qualitative sono vicine tra loro.

È stato evidenziato che l'utilizzo del metodo del confronto a coppie potrebbe portare a situazioni di gara in cui l'aggiudicazione risulti indifferente al punteggio relativo al prezzo, in totale violazione del principio su cui si fonda il criterio dell'OEV (offerta da preferire in base alla migliore combinazione dei parametri prezzo/qualità).