

La riparametrazione dei punteggi dell'offerta tecnica tra necessità ed opportunità

di Maura Mancini

“ Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la presenza di una suddivisione tra criteri qualitativi e quantitativi rende necessario individuare la migliore offerta tramite metodologie di calcolo che consentano di pervenire ad un unico parametro numerico finale. In tale contesto, la riparametrazione assume un'intrinseca azione di riequilibrio/aggiustamento dei pesi e punteggi previsti nella disciplina di gara. ”

1. La ratio dell'istituto

Nel caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la presenza di una suddivisione tra criteri qualitativi e quantitativi rende necessario individuare la migliore offerta tramite metodologie di calcolo che consentano di pervenire ad un unico parametro numerico finale (cfr. art. 83 d.lgs. n. 163/2006⁽¹⁾) riconducendo, quindi, ad omogeneità due elementi dell'offerta che sono tra loro eterogenei. Operativamente, il giudizio finale – espresso in termini numerici – risulta dalla somma del punteggio attribuito

(1) L'art. 83 cit. dispone (stralcio): “(...) 2. 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, anche mediante una soglia, espressa con un valore numerico determinato, in cui lo scarto tra il punteggio della soglia e quello massimo relativo all'elemento cui si riferisce la soglia deve essere appropriato. (...) 5. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa. Dette metodologie sono stabilite dal regolamento, distintamente per lavori, servizi e forniture e, ove occorra, con modalità semplificate per servizi e forniture. Il regolamento, per i servizi, tiene conto di quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 marzo 1999, n. 117 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2005, in quanto compatibili con il presente codice.”.

agli elementi quantitativi con il punteggio della componente qualitativa, concretizzando quella necessaria complessa integrazione tra il dato economico e quello tecnico/qualitativo.

Con riferimento alla componente qualitativa, alla relativa valutazione ed alla “trasformazione” dei giudizi in punteggi, i giudizi espressi in forma numerica sono risultanti dall'applicazione delle formule di cui al d.P.R. n. 207/2010, allegati G, M e P “*ovvero con uno degli altri metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvencono nella letteratura scientifica, quali il metodo analytic hierarchy process (AHP), il metodo evamix, il metodo technique for order preference by similarity to ideal solution (TOPSIS), da indicarsi nel bando di gara o avviso di gara o nella lettera di invito.*” (in detti termini: d.P.R. n. 297/2010, allegato G) o, ancora tramite “*uno dei metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvencono nella letteratura scientifica quali, ad esempio, il metodo analytic hierarchy process (AHP), il metodo evamix, il metodo technique for order preference by similarity to ideal solution (TOPSIS), metodi basati sull'utilizzo del punteggio assoluto.*” (in detti termini: d.P.R. n. 297/2010, allegato P).

Qualunque esse siano, le formule applicate devono soddisfare una condizione: garantire l'invarianza dei pesi ponderali tra elementi qualitativi (*id est*: il valore tecnico ed estetico delle opere progettate, le modalità di gestione, ecc.) e quantitativi (*id est*: il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della

Offerta economicamente più vantaggiosa

concessione, il livello delle tariffe, ecc.) stabiliti nella *lex specialis* (in questi termini, anche: AVCP (ora ANAC), determinazione 24 novembre 2011, n. 7).

Considerato, infatti, che, con riferimento ai criteri di valutazione aventi natura quantitativa, all'offerta più conveniente (che presenta, ad esempio, il ribasso più elevato o la riduzione di tempo più ampia) viene sempre attribuito il punteggio massimo stabilito dalla *lex specialis*, al fine di mantenere il giusto equilibrio con la componente qualitativa, è necessario che anche in relazione alla componente qualitativa l'offerta migliore si veda attribuito il punteggio mas-

simo, con conseguente rimodulazione dei punteggi relativi alle altre offerte tramite proporzione lineare (*id est*, appunto, la riparametrazione); qualora, infatti, così non fosse al fattore prezzo verrebbe di fatto riconosciuto un peso relativamente maggiore rispetto al fattore qualità (da ultimo: Consiglio di Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5717; Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2014, n. 899).⁽²⁾

Dal punto di vista operativo, il meccanismo di riparametrazione prevede l'attribuzione di un coefficiente variabile tra 0 e 1 a ciascun elemento qualitativo assunto in valutazione, in funzione del quale viene moltiplicato il peso specifico attribuito a ciascun elemento; pertanto, più il coefficiente si avvicinerà ad 1, maggiore sarà il concreto punteggio assegnato all'offerta in relazione a quello specifico elemento di valutazione.

(2) In tale contesto, infatti, il giudizio espresso dalla commissione non è di tipo assoluto, bensì relativo: se ad un'offerta viene assegnato il punteggio massimo, questo non vuol dire che la stessa costituisce la migliore offerta in assoluto presente sul mercato, ma significa che detta offerta è la migliore offerta presentata in una data procedura di gara e valutata da una data commissione. Quell'offerta, pertanto, anche se singolarmente considerata non meriterebbe il massimo punteggio, deve, tuttavia, ricevere il massimo dei punti una volta che, all'esito del confronto comparativo, sia risultata la migliore sotto il profilo tecnico.

2. La c.d. doppia riparametrazione

Da quanto sopra, è evidente che la riparametrazione presenta un'intrinseca azione di riequilibrio/aggiustamento dei pesi e punteggi previsti nella disciplina di gara.

Se il tenore normativo rende pacifica l'applicazione di detto meccanismo nell'ambito dei singoli criteri di valutazione dell'offerta tecnica, proprio la qualificazione in termini "correttivi" delle formule ha dato adito alle più diverse posizioni giurisprudenziali in merito alla

possibilità o meno di applicare detto meccanismo, in assenza di un'espressa previsione in tal senso nella *lex specialis*, non solo una prima volta – vale a dire, come appena detto, nell'ambito di ciascun singolo criterio di valutazione dell'offerta tecnica – ma anche in una successiva e seconda occasione: al giudizio numerico complessivo che risulta attribuito all'offerta tecnica stessa al termine delle operazioni di valutazione.

Nello specifico, da un lato, la posizione di chi ritiene applicabile detto meccanismo indipendentemente da qualsivoglia specifica previsione in quanto operazione immanente al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di talché una volta stabiliti nella *lex specialis* i pesi e di punteggi la riparametrazione doppia sarebbe il solo modo per mantenere inalterate dette proporzioni; dall'altro, chi – proprio richiamando l'effetto intrinsecamente "correttivo" – esclude un qualsivoglia automatismo rilevando che comporterebbe un'indebita distorsione nell'attribuzione dei punteggi.

In linea con la prima posizione, si segnala, tra le più recenti, il TAR Abruzzo – L'Aquila, sez. I, 12 febbraio 2014, n. 116 secondo cui la doppia riparametrazione, sebbene non espressamente prevista, costituisce "operazione immanente al criterio di aggiudicazione che l'amministrazione si è data" e, pertanto, "la necessità di procedervi non viene meno per il fatto che la stessa non fosse esplicitata nella legge di gara". Nella fattispecie

“ Considerando che all'offerta più conveniente viene sempre attribuito il punteggio massimo stabilito dalla *lex specialis*, al fine di mantenere il giusto equilibrio con la componente qualitativa, è necessario che anche in relazione alla componente qualitativa l'offerta migliore si veda attribuito il punteggio massimo ”

sottoposta al giudizio del TAR, il disciplinare aveva previsto il ricorso al metodo aggregativo-compensatore di cui all'allegato G del d.P.R. n. 207/2010 le cui formule impongono di "riportare ad uno" il coefficiente attribuito al valore più alto in modo da attribuire il massimo del punteggio previsto al criterio preso in considerazione. Nel giudizio, i giudici di primo grado hanno respinto la tesi prospettata dall'amministrazione - che non aveva proceduto alla riparametrazione finale in quanto la formula di cui all'allegato G impone solo di procedere alla sommatoria dei punteggi parziali ossia di quelli ottenuti - secondo cui l'effettuazione dell'operazione di riparametrazione ha carattere discrezionale e, dunque, può aver luogo nei soli "casi in cui, a differenza di quanto previsto e voluto dalla stazione appaltante, l'attribuzione dei punteggi non consente il rispetto dell'equilibrio voluto" a causa di ribassi molto contenuti (come nella fattispecie posta all'esame dei giudici).

Analogamente, il TAR Lazio, Latina, sez. I, 14 luglio 2014, n. 585. Nella fattispecie, il ricorrente aveva censurato l'operato della commissione che aveva proceduto alla riparametrazione dei soli punteggi previsti per ogni sub-parametro di valutazione dell'offerta tecnica, omettendo di riparametrare anche il punteggio complessivo assegnato all'offerta tecnica. Circostanza che, aveva comportato, a giudizio del ricorrente, lo stravolgimento della graduatoria finale e l'aggiudicazione alla contro-interessata in luogo della ricorrente stessa (quest'ultima, infatti, sebbene avesse presentato la migliore offerta tecnica, aveva conseguito un punteggio di soli 38,799, punti in luogo del punteggio massimo di 40 punti previsto dal bando di gara). Il TAR adito, dopo aver rilevato che la censurata limitazione della riparametrazione aveva effettivamente cagionato uno "sbilanciamento" del peso dell'offerta tecnica rispetto a quello dell'offerta economica (essendosi diminuito il peso della prima ed accresciuto il peso della seconda: il tutto, in violazione dei punteggi e delle proporzioni di 60 e 40 stabiliti dalla lettera di invito) - nell'annullare l'intervenuta aggiudicazione per effetto dell'accoglimento del ricorso presentato - aveva affermato la cogenza del meccanismo di riparametrazione (nel caso di specie, della seconda riparametrazione) che

“ La doppia riparametrazione è l'unico sistema che garantirebbe l'invariabilità del rapporto qualità/prezzo in termini di reciproci punteggi ”

doveva desumersi proprio dalla necessità di rispettare gli equilibri dei punteggi ivi indicati e, dunque, dalla stessa *lex specialis*.

A livello di Consiglio di Stato, si segnala in tal senso la pronuncia della VI sezione (14 novembre 2012, n. 5754) secondo cui, qualora la *lex specialis* preveda due (o più) criteri autonomi per la valutazione dell'offerta tecnica, la doppia riparametrazione consentirebbe di mantenere inalterata sia la proporzione "interna" tra i sub-elementi di valutazione della componente qualitativa (ossia i vari pesi ponderali che la stazione appaltante ha attribuito a ciascuna sub componente al fine di valutare l'offerta tecnicamente migliore) che quella "esterna" alla valutazione della componente qualitativa (ossia il diverso peso ponderale che l'amministrazione ha assegnato, rispettivamente, all'elemento qualità tecnica globalmente inteso e all'elemento prezzo al fine di individuare quella che nel complesso risulta l'offerta economicamente più vantaggiosa).

Dunque, la doppia riparametrazione è l'unico sistema che garantirebbe l'invariabilità del rapporto qualità/prezzo in termini di reciproci punteggi (Consiglio di Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3716) facendo sì che all'offerta tecnica migliore venga sempre e comunque attribuito il punteggio massimo previsto dalla *lex specialis*. Esemplicando: se la *lex specialis* attribuisce 20 punti all'elemento prezzo ed 80 punti alla componente qualitativa, il prezzo deve "pesare" nella valutazione complessiva "solo" per il 20 % (20 punti su 100 punti attribuibili) e la qualità tecnica deve comunque pesare per l'80 % (80 punti su 100 complessivi attribuibili). Pertanto, qualora l'offerta migliore dal punto di vista tecnico ricevesse in ipotesi 72 punti complessivi, anziché gli 80 massimi previsti dalla *lex specialis*, la proporzione di 80-20 ivi stabilita verrebbe chiaramente alterata, in quanto l'elemento prezzo finirebbe per pesare di più rispetto a quanto stabilito dalla stazione appaltante, con conseguente stravolgimento dell'intenzione di quest'ultima. Di diverso avviso, invece, tra le tante, il Consiglio di Stato, sez. IV, secondo il quale (cfr. sentenza 20 febbraio 2014, n. 802) il criterio della doppia riparametrazione può essere utilizzato solo se previsto nel bando di gara con conseguente preclusione per la commissione giudicatrice

di introdurlo sua sponte nelle operazioni di apprezzamento delle offerte. Un tale *modus operandi* sarebbe, infatti, secondo il Collegio, in contrasto con il principio di immodificabilità dei pesi proporzionali degli elementi quantitativi e qualitativi fissati dalla legge di gara.

Da ultimo, si è espressa in tal senso anche la sez. V del Consiglio di Stato (sentenza 17 marzo 2015, n. 1371) dichiarando *preater legem* ed, in quanto tale, illegittima – in assenza di specifica previsione della *lex specialis* – la doppia riparametrazione e, dunque, l'assegnazione del punteggio massimo al primo classificato nell'ambito della valutazione complessiva degli elementi tecnico-valutativi; si introdurrebbe, in tal modo, afferma il Supremo Collegio, una metodologia di calcolo non prevista dalla legge (che si limiterebbe a prevedere la riparametrazione in relazione a ciascun elemento di valutazione singolarmente considerato) e che, proprio per l'evidente effetto distorsivo, potrebbe trovare ingresso solo qualora contemplata dalla *lex specialis* (previsione che, nella specie, mancava) in quanto, altrimenti, si concretizzerebbe una lesione dei principi di trasparenza e di prevedibilità⁽³⁾.

(3) Di orientamento ancora più "estremo", la sez. V del Consiglio di Stato che, nella sentenza 13 gennaio 2014, n. 85, ha giudicato legittima la previsione della *lex specialis* di criteri di attribuzione dei punteggi che prescindevano da qualsivoglia riparametrazione. I giudici hanno rilevato, infatti, che la mancata previsione nella legge di gara del ricorso alla riparametrazione (nemmeno a livello dei sub-pesi e sub-punteggi) potrebbe trovare una ratio nella scelta della stazione appaltante di ottenere offerte finalizzate al risparmio di spesa: qualora, invece, applicando la riparametrazione, il rapporto prezzo/qualità avrebbe potuto invertirsi posto che modesti miglioramenti tecnici rispetto al progetto a base di gara avrebbero potuto comportare l'aggiudicazione in favore di un'offerta meno conveniente dal punto di vista economico. Dunque, la "attivazione" della riparametrazione può esserci solo se e quando prevista nella *lex specialis* in quanto altrimenti i pesi proporzionali degli elementi quantitativi e qualitativi verrebbero illegittimamente modificati dalla commissione in sede di attribuzione dei punteggi. Da notare, comunque, che la fattispecie posta all'esame del Collegio era particolare in quanto la formula per la valutazione della voce prezzo era stata fissata mediante ricorso al criterio della media dei prezzi offerti, con la conseguenza che era impossibile la completa applicazione di dette linee guida, pena la alterazione del rapporto prezzo qualità perseguito, questa volta con prevalenza del fattore prezzo.

3. Riparametrazione e soglia di sbarramento.

Con la determinazione 10 ottobre 2012, n. 4, anche l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (ora ANAC), nel confermare implicitamente la mancanza di qualsivoglia automatismo, ha precisato che il ricorso alla riparametrazione è piuttosto indispensabile – sebbene debba comunque essere espressamente previsto nella *lex specialis* – per evitare le anomale restrizioni alla concorrenza ed al principio di massima partecipazione ineludibilmente conseguenti all'utilizzo della soglia di sbarramento di cui all'art. 83, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006 ossia quando si preveda un punteggio minimo che le offerte devono raggiungere al fine di potere essere valutate.

In tal caso, ragioni di opportunità e coerenza suggeriscono di precisare altresì nella *lex specialis* che, per la verifica della soglia di sbarramento, verranno presi a riferimenti i punteggi riparametrati.

Ad ogni buon conto, nella fattispecie in questione non essendo stata, appunto, prevista dalla disciplina di gara è stata ritenuta legittima l'esclusione del concorrente che, in assenza di riparametrazione, non aveva raggiunto il punteggio previsto quale soglia di sbarramento.

4. Conclusione: la centralità della *lex specialis*

Considerando la posizione non univoca della giurisprudenza, ecco che assume centralità la *lex specialis* alle cui previsioni non può che essere rimessa la disciplina in materia di riparametrazione, in particolare, per quanto attiene il ricorso o meno alla doppia riparametrazione; ciò, soprattutto al fine di evitare successive censure qualora in sede di gara si procedesse in tal senso sebbene in mancanza di un'espressa previsione.

In mancanza, invece, di un'espressa disposizione della *lex specialis*, qualora la commissione di gara avesse dei dubbi in proposito, la scelta maggiormente tutelante per la stessa sarebbe quella di rimettere gli atti alla stazione appaltante (*id est* al Responsabile del procedimento) sollecitando l'adozione di un provvedimento espresso in un senso o nell'altro (doppia riparametrazione: sì o no).