



Vademecum strategico sull'offerta economicamente più vantaggiosa

Di Raffaele Esposito

Premessa

Il buon esito di un affidamento, in termini di raggiungimento dei livelli quali-quantitativi attesi e del rispetto dei tempi di realizzazione previsti, dipende in gran parte dalla stazione appaltante sia in fase di gara sia in fase di esecuzione.

Nell'ambito delle procedure da aggiudicare mediante il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, è necessario che le stazioni appaltanti elaborino sistemi **di valutazione delle offerte tecniche ed economiche** in grado di stimolare adeguatamente le imprese operanti nel mercato di riferimento all'individuazione di soluzioni idonee a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione.

I meccanismi di valutazione delle offerte tecniche ed economiche, predeterminati nel bando di gara, creano un **sistema di silenziosa interazione tra l'Amministrazione e le imprese**, traducendo nel linguaggio di gara le aspettative e gli obiettivi della prima e consentendo alle seconde di definire quella combinazione di condizioni tecniche ed economiche in grado di massimizzare le proprie convenienze e al contempo l'apprezzamento della stazione appaltante.

Il corretto utilizzo del citato criterio di aggiudicazione si traduce perciò in una concreta opportunità di crescita delle imprese, di impulso all'innovazione, di realizzazione di interessi pubblici e produttività della spesa pubblica.

I suggerimenti qui riportati consentono di analizzare le caratteristiche dell'appalto ai fini della verifica delle condizioni per il ricorso al criterio del miglior rapporto qualità/prezzo (già nella fase di programmazione) e dell'elaborazione degli schemi di valutazione (nella fase di progettazione); tuttavia solo il *professional judgment* del *buyer* può valutare le peculiarità della procedura da avviare e decidere di conseguenza.

Come previsto dalle Linee guida n. 2 adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, la definizione del criterio di aggiudicazione deve avvenire in maniera graduale, provvedendo:



3. in fase di **programmazione**, sulla base delle caratteristiche della procedura, a scegliere il criterio di aggiudicazione;
4. in fase di **progettazione**, a definire i criteri di valutazione e i relativi punteggi, completando tale attività naturalmente entro l'avvio della procedura di gara.

1. Il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo: caratteristiche generali e casi di utilizzo.

La procedura di gara si configura come un meccanismo di **progressiva selezione** dei concorrenti, che si conclude con l'individuazione dell'aggiudicatario. La prima selezione avviene al momento della partecipazione, sulla base dei requisiti soggettivi richiesti: solo gli operatori economici in possesso dei requisiti generali, di idoneità professionale, economico-finanziari e tecnico-professionali, questi ultimi definiti dalla stazione appaltante in relazione alle caratteristiche dell'affidamento, possono partecipare alla procedura e presentare offerta. La seconda selezione avviene invece in un momento successivo, mediante la valutazione delle offerte prodotte dai concorrenti ammessi e l'individuazione dell'aggiudicatario (del concorrente cioè che ha presentato la migliore offerta).

Quest'ultimo vaglio avviene sulla base di un "criterio di aggiudicazione", definito dalla stazione appaltante prima dell'avvio della procedura e indicato nella documentazione di gara. Tale meccanismo di selezione consente di individuare l'"offerta economicamente più vantaggiosa", l'offerta cioè che propone alla stazione appaltante le migliori condizioni e/o soluzioni, sulla base dei seguenti metodi:

- miglior rapporto qualità/prezzo;
- minor prezzo;
- minor costo;
- migliore offerta tecnica, sulla base di un prezzo o di un costo fissi.

In particolare il criterio del miglior rapporto qualità prezzo valorizza sia la componente tecnico-qualitativa sia la componente economica della proposta formulata in gara e, di conseguenza, dell'opera da realizzare. L'offerta prodotta in gara dai concorrenti si compone, oltre che della documentazione amministrativa (recante gli elementi utili ai fini della verifica del possesso dei requisiti di partecipazione), di una componente tecnica e di una componente economica (tali componenti dell'offerta sono specifiche delle procedure svolte mediante il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo):



1. l'offerta tecnica indica le condizioni o le soluzioni migliorative proposte, volte a innalzare il livello qualitativo dell'appalto;
2. l'offerta economica indica invece il prezzo proposto dal concorrente per l'esecuzione dell'appalto.

Alla luce dell'obiettivo di **migliorare la qualità degli appalti pubblici**, posto dalle nuove direttive comunitarie e dalla legge delega, il Codice dei contratti pubblici generalizza l'utilizzo del criterio del **miglior rapporto qualità/prezzo**, considerato come **criterio prevalente di selezione delle offerte**. Pertanto, in linea di principio, gli appalti dovranno essere aggiudicati sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo o comunque di un criterio in grado di valorizzare, ove possibile, la qualità della commessa.

Tuttavia nella scelta del criterio di aggiudicazione, la disciplina del Codice dei contratti pubblici prevede due vincoli:

2. per gli appalti di servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato è possibile il ricorso al criterio del minor prezzo.

Le Linee guida n. 2, par. I, definiscono i servizi e le forniture "con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato" come "quei servizi o forniture che, anche con riferimento alla prassi produttiva sviluppatasi nel mercato di riferimento, non sono modificabili su richiesta della stazione appaltante oppure che rispondono a determinate norme nazionali, europee o internazionali".

Tale criterio consente di selezionare i concorrenti sulla base della sola offerta economica, concentrando la competizione sul fattore prezzo. Il ricorso al criterio del minor prezzo costituisce una facoltà e non un obbligo della stazione appaltante che, qualora lo ritenga opportuno, può comunque ricorrere al criterio del miglior rapporto qualità/prezzo. Qualora ricorrano i presupposti sopra riportati, il criterio del minor prezzo risulta comunque preferibile in quanto riduce la durata e gli oneri amministrativi connessi con lo svolgimento della procedura di gara. In ogni caso, l'adozione di tale criterio dovrà essere adeguatamente motivata alla luce delle caratteristiche dell'appalto e del mercato di riferimento, evidenziando in particolare che lo stesso non avvantaggia un determinato fornitore a scapito di altri (cfr. art. 95, comma 5, del Codice).

3. per l'affidamento dei servizi sociali, dei servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, dei servizi di natura tecnica e intellettuale nonché dei servizi ad alta intensità di



manodopera (per i quali cioè il costo della manodopera è almeno pari al 50 per cento del valore dell'appalto), il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo è obbligatorio.

Tali caratteristiche prevalgono anche sull'eventuale carattere standardizzato dell'oggetto dell'appalto, escludendo il ricorso al criterio del minor prezzo.

Sulla base dell'art. 95, comma 9-bis, del Codice, il criterio del minor prezzo può ben essere utilizzato in generale negli affidamenti "sottosoglia", facendo salvo il caso in cui ricorrano le condizioni di cui all'art. 95, comma 3, che impongono il ricorso al criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Condizione essenziale per l'adozione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, in ogni caso, è che le caratteristiche, i materiali, il procedimento di produzione, le condizioni contrattuali relative ai beni/servizi/lavori oggetto dell'appalto siano suscettibili di modifica in senso migliorativo.

Al fine di rendere "operativo" il criterio occorrerà sviluppare diversi *step* per definire e affinare le modalità di valutazione:

- Ⓜ determinazione del punteggio massimo attribuibile all'offerta tecnica e a quella economica;
- Ⓜ individuazione dei profili dell'offerta tecnica che saranno valutati;
- Ⓜ definizione dei criteri di valutazione di tali profili;
- Ⓜ determinazione del punteggio massimo attribuibile a ciascun profilo, precisando il metodo di attribuzione;
- Ⓜ individuazione della formula di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica.

2. La determinazione del punteggio massimo attribuibile all'offerta tecnica e all'offerta economica

La prima scelta da compiere è quella della determinazione del punteggio massimo attribuibile all'offerta tecnica e a quella economica, in ogni caso tale che la somma dei punteggi massimi delle due componenti sia pari a **100 punti**.

Il punteggio massimo di 100 punti deve pertanto essere ripartito tra l'offerta tecnica e quella economica sulla base della **rilevanza** di tali componenti.

A tal fine occorre tener conto dell'esigenza da soddisfare, delle caratteristiche del mercato di riferimento e del bene/servizio oggetto dell'appalto, dei profili dell'offerta che si intendono valorizzare.



Vari sono i fattori che incidono sulla determinazione del punteggio massimo attribuibile alle due componenti; è possibile distinguere i fattori che suggeriscono di attribuire un maggior peso all'offerta tecnica quali:

- l'esigenza di innalzare il livello qualitativo delle prestazioni oggetto dell'appalto;
- l'obiettivo di valorizzare le competenze tecnico-commerciali dei concorrenti e la componente qualitativa delle offerte, stimolando la competizione:
- le caratteristiche dei beni/servizi oggetto dell'appalto, che presentano un adeguato numero di profili suscettibili di miglioramento, attinenti alle caratteristiche tecniche, ai materiali, al procedimento di produzione, alle condizioni contrattuali;
- la presenza, nel mercato di riferimento, di beni/servizi con caratteristiche non omogenee;
- le peculiarità del mercato di riferimento, caratterizzato da evoluzione tecnica dei beni/servizi;
- la presenza di una pluralità di imprese in competizione sui profili tecnici/condizioni contrattuali dei beni/servizi offerti.

Altri fattori suggeriscono di attribuire un maggior peso all'offerta economica, quali:

- l'esigenza di assicurare risparmi di spesa;
- la possibilità di determinare la base d'asta con precisione, nella misura strettamente necessaria ad assicurare la copertura dei costi e l'adeguata remunerazione, limitando margini e/o extracompenzi;
- lo scarso numero o la scarsa rilevanza dei profili dei beni/servizi suscettibili di miglioramento, con riferimento alle caratteristiche tecniche, ai materiali, al procedimento di produzione, alle condizioni contrattuali;
- la ridotta evoluzione tecnica del mercato dei beni servizi/oggetto dell'appalto o la presenza di beni/servizi con caratteristiche omogenee;
- il pericolo che la competizione sul prezzo incida sulla congruità delle offerte formulate ovvero la presenza di una moderata competizione economica tra le imprese che operano nel mercato di riferimento.

L'art. 95, comma 10-bis, del Codice, da ultimo introdotto con il decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici, prevede che la stazione appaltante possa attribuire all'**offerta economica** al **massimo 30** punti, al fine di valorizzare il più possibile la componente qualitativa dell'offerta.



La disposizione impone pertanto che alla componente tecnica sia riservato un punteggio massimo di almeno 70 punti, al fine di assicurare l'effettiva valorizzazione della stessa ed evitare che un punteggio massimo contenuto trasformi una procedura basata sul criterio del miglior rapporto qualità/prezzo in una procedura svolta sostanzialmente secondo il criterio del minor prezzo a causa del più probabile livellamento delle offerte.

Le diverse combinazioni tra punteggio tecnico ed economico andranno valutate in relazione alla specificità del caso concreto, considerando comunque che, per l'offerta tecnica, la previsione di un punteggio massimo superiore agli 80 punti potrebbe esaltare eccessivamente tale componente a scapito di quella economica, rendendo invece quest'ultima componente poco rilevante ai fini dell'aggiudicazione.

Si dovrà pertanto aver cura di non prevedere per nessuna delle componenti dell'offerta un punteggio massimo così ridotto da renderla quasi **irrilevante** ai fini della determinazione del punteggio complessivo, vanificando il meccanismo di funzionamento del criterio di aggiudicazione e altresì segnalando implicitamente ai concorrenti lo scarso interesse della stazione appaltante per la citata parte dell'offerta, pregiudicando così il risultato della procedura in termini di equilibrio qualità/prezzo.

Al riguardo occorre considerare che:

3. la previsione di un punteggio "tecnico" esorbitante e, conseguentemente, di un punteggio "economico" ridotto accentuerebbe il peso dell'offerta tecnica a scapito di quella economica, inducendo i concorrenti a offrire prezzi poco vantaggiosi per la stazione appaltante. L'attribuzione di un punteggio superiore agli 80 punti dovrebbe pertanto suggerire alla stazione appaltante di valutare l'adozione del criterio del prezzo o del costo fisso (con aggiudicazione basata sulla valutazione della sola componente tecnica dell'offerta) qualora sia possibile procedere a una stima precisa del corrispettivo relativo alla commessa;
4. allo stesso modo, la previsione di un punteggio "economico" molto elevato e, conseguentemente, di un punteggio "tecnico" molto contenuto potrebbe svilire il peso della componente qualitativa inducendo una eccessiva competizione sul prezzo (con possibili conseguenze anche sulla congruità delle offerte), rendendo inutile il ricorso al criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Il legislatore ha scongiurato tali inconvenienti prevedendo un limite al punteggio massimo attribuibile all'offerta economica (30 punti); tale disposizione è stata tuttavia oggetto di critiche, in quanto pone un forte vincolo alla stazione appaltante nelle scelte di apprezzamento delle diverse parti dell'offerta.



In ogni caso, affinché la componente tecnica possa essere valorizzata con un elevato punteggio massimo, occorre che la commessa presenti un adeguato numero di profili qualitativi suscettibili di valutazione e aventi ricadute economicamente apprezzabili.

3. I profili dell'offerta tecnica oggetto di valutazione

Stabilito il punteggio massimo da attribuire all'offerta tecnica, occorre **individuare i profili dell'offerta che costituiranno oggetto di valutazione** ai fini dell'attribuzione di tale punteggio.

Occorre definire:

- gli **obiettivi** che si intendono perseguire e la rilevanza relativa di ciascuno di essi rispetto agli altri;
- le **caratteristiche** generali del bene/servizio e le **condizioni contrattuali** di base nonché quelle suscettibili di modifica e, quindi, di miglioramento;
- le **modifiche** alle caratteristiche del bene/servizio e alle condizioni contrattuali che il mercato di riferimento è in grado di esprimere;
- le **modifiche** alle caratteristiche del bene/servizio e alle condizioni contrattuali di maggiore o minore **interesse per la stazione appaltante**.

Sulla base di tali elementi è possibile:

- definire le **caratteristiche minime** del bene/servizio oggetto dell'appalto (di regola nell'ambito del contratto o del capitolato tecnico);
- individuare i **profili** del bene/servizio che saranno oggetto di valutazione e sui quali i concorrenti dovranno esprimere una **proposta migliorativa** nell'ambito dell'offerta tecnica ("elementi di valutazione").

Si potrà far riferimento al profilo estetico, strutturale, funzionale, prestazionale, ecc. Per quanto possibile, occorrerà far riferimento ad **aspetti misurabili o suscettibili di un apprezzamento oggettivo**.

4. I criteri di valutazione

Stabiliti gli elementi e i sub-elementi oggetto di valutazione (cioè gli specifici aspetti della prestazione che si intendono valutare), occorre definire i criteri di valutazione, cioè i parametri che

consentono di correlare, per ciascun elemento o sub-elemento, la maggiore o minore misura della presenza/rilevanza/apprezzabilità del profilo preso in considerazione a un punteggio, quindi a un numero che ne sintetizzi la valutazione.

Come previsto dall'art. 95, comma 6, del Codice i criteri di valutazione potranno riguardare “gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto”.

È possibile far riferimento:

- a tratti dell'organizzazione aziendale che più direttamente incidono sulla fornitura del bene/servizio;
- al personale impiegato nell'appalto;
- alle caratteristiche tecniche, funzionali, prestazionali ed estetiche del bene/servizio oggetto del contratto;
- alle condizioni contrattuali della fornitura;
- al possesso di certificazioni di qualità attinenti al bene/servizio o al relativo processo produttivo;
- al miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori;
- alla riduzione degli impatti ambientali.

I criteri di valutazione devono comunque tener conto dei **criteri ambientali minimi** eventualmente definiti dal Ministero dell'Ambiente in relazione allo specifico settore merceologico.

I CAM prevedono specifiche tecniche e condizioni contrattuali che assicurano standard minimi di tutela ambientale nonché criteri di valutazione utilizzabili nelle procedure da aggiudicare sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, volti al conseguimento di obiettivi ambientali ulteriori. È possibile in ogni caso individuare criteri di valutazione diversi e ulteriori, **purché attinenti all'oggetto dell'appalto** e, di conseguenza, al bene/servizio, ai relativi componenti, al processo di produzione o al ciclo di vita.

I criteri di valutazione individuati devono inoltre consentire **un effettivo confronto concorrenziale** tra i partecipanti, **differenziando adeguatamente** le proposte formulate; devono riguardare profili dell'offerta che consentono di mettere in evidenza le differenze tra le proposte formulate e i relativi **punti di forza e di debolezza**.

Pertanto non devono essere previsti criteri di valutazione che prendono in considerazione profili dell'offerta per i quali è certo o altamente probabile che tutti i concorrenti presentino proposte in



grado di raggiungere il livello di qualità massimo ovvero non in grado di raggiungere quello minimo. Allo stesso modo, per quanto ovvio, i criteri di valutazione **non dovranno risultare discriminatori**, tali cioè da pregiudicare ovvero favorire un determinato concorrente.

Lo svolgimento di una indagine di mercato potrà supportare la corretta elaborazione dei criteri di valutazione.

Non possono costituire oggetto di valutazione i requisiti di partecipazione (salva la valutazione di quei profili soggettivi del concorrente che impattano direttamente sulla prestazione e pertanto sulla qualità dell'offerta, per la parte eccedente i requisiti minimi richiesti) nonché, come ovvio, le caratteristiche minime della prestazione, indicate dal contratto o dal capitolato tecnico. Occorre invece che i criteri consentano la valutazione proprio di quelle proposte che risultano migliorative rispetto a tali caratteristiche e condizioni minime.

Nel caso di aggiudicazione sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, la valutazione delle offerte tecniche ed economiche viene affidata a una commissione di gara a tal fine nominata.

La stazione appaltante è chiamata a definire in via preventiva in un atto generale i criteri di competenza e trasparenza per la nomina dei componenti delle commissioni o almeno a esplicitare i criteri seguiti per la scelta della singola commissione nell'atto di nomina.

4.1 La determinazione del punteggio relativo ai singoli criteri

Determinato il punteggio massimo attribuibile e i criteri di valutazione della offerta tecnica, occorre definire i **punteggi massimi** riferibili a **ciascun criterio di valutazione** della citata offerta tecnica, disaggregando il punteggio massimo e ovviamente nei limiti di questo.

Al riguardo occorrerà valutare l'importanza che ciascun criterio assume rispetto agli altri, in ragione delle esigenze e degli obiettivi dell'Amministrazione nonché delle caratteristiche del mercato di riferimento.

È necessario pertanto graduare i criteri di valutazione in ordine di rilevanza, al fine di distribuire in maniera conseguente il punteggio complessivamente attribuibile all'offerta tecnica.

Al riguardo non è possibile definire un metodo di facile utilizzo per la distribuzione del punteggio massimo tra i diversi criteri; converrà pertanto procedere a **prudenti valutazioni** di opportunità che tengano conto, come già precisato, delle esigenze e degli obiettivi della stazione appaltante nonché delle specifiche caratteristiche del settore merceologico.

Infatti, come per la definizione dei criteri, anche ai fini della determinazione del punteggio massimo relativo a ciascun criterio occorrerà tener conto della finalità di stimolare la concorrenza e l'innovazione. È pertanto opportuno valorizzare maggiormente, sotto il profilo del punteggio, i criteri che più consentono di **differenziare concretamente** i concorrenti, con la concentrazione di una parte adeguata del punteggio complessivo su tali profili.

Allo stesso modo, si dovrà tener conto della **reale diffusione** degli elementi oggetto di valutazione nel mercato di riferimento ovvero della **reale possibilità di svilupparli** secondo quanto previsto dalla stazione appaltante.

In ogni caso, il punteggio massimo riferito ai singoli criteri di valutazione **non potrà risultare sproporzionato o irragionevole** rispetto a quello riferito agli altri criteri, salvaguardandone così il generale equilibrio.

Al fine di assicurare un livello qualitativo minimo, è possibile prevedere un cosiddetto punteggio-soglia: nel corso della valutazione, le offerte tecniche dovranno raggiungere un punteggio minimo (frazione del punteggio massimo attribuibile all'offerta tecnica) per restare in gara e accedere alla valutazione successiva.

4.2 I criteri di valutazione: caratteristiche e metodi di attribuzione dei punteggi

I criteri di valutazione possono concedere alla commissione di gara maggiori o minori margini di discrezionalità nell'apprezzamento dei diversi profili, fino ad annullarli; è possibile pertanto distinguere **criteri discrezionali e non discrezionali** (o vincolati).

Nell'ambito della medesima procedura ben possono essere presenti in diversa misura, in diversa combinazione e con diversa rilevanza (in termini di complessità e punteggio attribuibile) criteri discrezionali e criteri vincolati.

In ogni caso, la valutazione delle offerte tecniche mediante criteri ad applicazione automatica, che escludono valutazioni discrezionali della commissione e consentono di determinare in modo meccanico il punteggio attribuito al concorrente, rende più trasparente le attività della commissione di gara e più rapida e lineare la valutazione stessa.

Al carattere discrezionale o vincolato del criterio di valutazione, si collega **una diversa metodologia di attribuzione dei punteggi**; tali metodi "guidano" le attività della commissione giudicatrice e sono anch'essi essenziali ai fini della corretta selezione delle offerte.

4.2.1 I criteri discrezionali di valutazione

I criteri discrezionali di valutazione consentono ai concorrenti di proporre soluzioni elaborate per rispondere specificamente alle esigenze della stazione appaltante, eventualmente sviluppate *ad hoc* o addirittura innovative.

Per tali criteri non viene predeterminato alcun sistema automatico di correlazione tra presenza/assenza di una determinata caratteristica o livello della stessa e un determinato punteggio.

Tali criteri discrezionali consentono invece ai concorrenti di formulare proposte elaborate liberamente, sia pur nei limiti stabiliti dalla documentazione di gara, e valutate sulla base dei parametri previsti dal medesimo criterio di valutazione.

Tenuto conto del profilo dell'offerta oggetto di valutazione e degli stessi criteri valutativi, è possibile poi definire gli specifici tratti che la commissione di gara dovrà prendere in considerazione ai fini dell'attribuzione del punteggio.

L'utilizzo di criteri discrezionali:

- consente ai concorrenti di **esprimere al meglio le proprie capacità**.

Nei limiti delle eventuali caratteristiche minime richieste e degli aspetti oggetto di valutazione, il concorrente è libero di formulare la propria offerta, manifestando pienamente le proprie capacità organizzative e tecniche, di elaborazione di soluzioni e di esecuzione delle stesse, anche mediante proposte innovative;

- determina un **maggior impegno valutativo** per la commissione di gara.

La commissione in tal caso è chiamata non semplicemente a riscontrare la presenza/assenza di una determinata caratteristica o del relativo livello ma a soppesare adeguatamente la proposta formulata dal concorrente sulla base dei criteri indicati nella documentazione di gara, esprimendo un giudizio "tecnico" sulla qualità dell'offerta.

Nella definizione di tali criteri di valutazione occorre pertanto:

- **individuare in maniera dettagliata le informazioni che il concorrente deve fornire** per consentire le valutazioni della commissione di gara, in maniera naturalmente coerente con i profili oggetto di valutazione;
- precisare i **criteri "motivazionali"**, cioè gli specifici aspetti da valutare, le caratteristiche da considerare e il cui maggiore o minore livello qualitativo giustifica l'attribuzione del conseguente punteggio, in maniera chiara, analitica, articolata. A riguardo occorrerà, per quanto possibile, fare

riferimento a caratteristiche obiettivamente riscontrabili e a concetti determinati, descrivendo dettagliatamente il parametro di valutazione a cui la commissione di gara dovrà attenersi.

1. I metodi di attribuzione dei punteggi relativi ai criteri discrezionali

L'attribuzione dei punteggi ai profili oggetto di valutazione discrezionale avviene, nella prassi, mediante l'attribuzione di **punteggi adeguatamente motivati** ovvero mediante il **metodo del confronto a coppie**.

Nel primo caso, i commissari singolarmente o collegialmente provvedono, per ciascuna offerta e per ciascun criterio di valutazione, ad attribuire un punteggio che, contenuto nei limiti del punteggio massimo previsto per lo specifico criterio, è anche accompagnato da **una adeguata motivazione** che indichi le ragioni che hanno indotto la commissione, sulla base dei criteri motivazionali stabiliti, ad apprezzare in misura maggiore o minore il profilo dell'offerta oggetto di valutazione.

Tali motivazioni dovranno pertanto:

- riguardare esclusivamente lo specifico profilo dell'offerta oggetto di valutazione (indicato dal criterio di valutazione);
- far riferimento agli specifici aspetti da valutare, indicati dai criteri "motivazionali", ed essere pertanto **coerenti** con essi;
- evidenziare la maggiore o minore misura in cui tali caratteristiche indicate nei citati criteri "motivazionali" sono presenti ovvero il maggiore o minore apprezzamento della commissione per l'aspetto considerato ovvero la maggiore o minore rispondenza dell'aspetto valutato al criterio "motivazionale" previsto (a seconda del criterio);
- risultare in sé **logiche e coerenti** (non incorrere in contraddizioni o illogicità interne).
- assicurare **parità di trattamento** rispetto alle altre offerte (a parità di caratteristiche, parità di punteggio).

Il punteggio attribuito dovrà infine risultare **coerente con la motivazione espressa**.

In alternativa, è possibile utilizzare il metodo del confronto a coppie.

Tale metodo consente, per ciascun criterio o sottocriterio di valutazione, di attribuire a ciascun concorrente un punteggio **mediante il confronto di ciascuna offerta con ciascun'altra**.

In relazione allo specifico criterio di valutazione, ogni commissario deve comparare la coppia di offerte alla luce dei criteri motivazionali previsti, esprimendo una preferenza per l'una o l'altra

offerta ovvero ritenendo le offerte sostanzialmente sullo stesso piano. Tale valutazione di parità o di maggiore o minore preferenza verrà tradotta in un coefficiente variabile, come illustrato nelle Linee guida ANAC n. 2.

L'attribuzione dei punteggi accompagnata da **motivazione** rende evidenti le ragioni che hanno indotto la commissione ad apprezzare l'offerta e ad attribuire il conseguente punteggio, mettendo in luce i profili che la commissione stessa ha ritenuto più apprezzabili e quello che sono risultati più deboli nel confronto con le altre offerte.

Quindi tale metodo, se da un lato assicura la **massima trasparenza**, dall'altro fa sì che la stessa impresa possa tradurre la partecipazione alla gara in una occasione di confronto e di analisi dei punti di forza e degli ambiti di miglioramento della propria attività.

Il metodo tuttavia è caratterizzato da una **applicazione laboriosa** (occorre non solo attribuire i punteggi ma anche redigere le motivazioni) e presenta rischi nella elaborazione delle motivazioni che, come già detto, dovranno risultare coerenti con quanto previsto dai criteri "motivazionali", con le caratteristiche dell'offerta e con il punteggio attribuito.

L'attribuzione dei punteggi mediante il metodo del **confronto a coppie**, invece, se da un lato rende le operazioni valutative più **spedite**, facendo seguire all'apprezzamento delle offerte delle semplici operazioni matematiche, presenta tuttavia un **minor grado di trasparenza** in quanto le preferenze della commissione, pur sintetizzate nel punteggio attribuito, non trovano esplicitazione nelle motivazioni.

Anche in caso di applicazione del metodo del confronto a coppie, occorre tuttavia assicurare la correttezza e la coerenza delle preferenze espresse per le diverse offerte. Ad esempio, qualora si esprima una maggiore preferenza dell'offerta A rispetto all'offerta B e una maggiore preferenza dell'offerta B rispetto all'offerta C, occorrerà assicurare la coerenza della valutazione nel confronto tra l'offerta A e l'offerta C (maggiore preferenza dell'offerta A anche rispetto all'offerta C).

Pertanto l'utilizzo del metodo del confronto a coppie è preferibile nelle procedure con un numero di partecipanti atteso non superiore ai venti. I criteri e i sottocriteri di valutazione nonché i relativi criteri "motivazionali" dovranno essere formulati in maniera precisa e dettagliata; ciò consentirà di rendere più evidente ed immediata la correlazione tra l'aspetto valutato e l'apprezzamento della commissione, rendendo la valutazione più trasparente.

La scelta del metodo di attribuzione dei punteggi è correlato alle caratteristiche del criterio; è consigliabile:



- l'utilizzo del metodo del confronto a coppie, quando il criterio di valutazione attribuisce margini di discrezionalità particolarmente ampi, riguardando un profilo di valutazione suscettibile di un apprezzamento marcatamente personale;
- l'utilizzo del metodo dei "punteggi motivati", quando il criterio di valutazione consente un apprezzamento che, seppur discrezionale, presenta un maggior grado di oggettività.

4.2.2 I criteri non discrezionali di valutazione

I criteri non discrezionali di valutazione correlano in maniera **automatica** la proposta formulata dal concorrente e il punteggio da attribuire, in modo che alla presenza/assenza di una determinata caratteristica dell'offerta o alla presenza della medesima caratteristica in una determinata misura (purché esprimibile in termini oggettivi/numerici) corrisponda un punteggio certo e predeterminato.

Va da sé che non sono del tutto escluse le attività valutative, limitate però al mero riscontro della sussistenza o meno dei presupposti per l'attribuzione del punteggio.

L'utilizzo di tali criteri da un lato assicura:

- una maggiore **trasparenza** delle valutazioni.

In linea generale, il punteggio che verrà attribuito ai diversi profili dell'offerta risulta chiaro e certo per il concorrente ancor prima dell'avvio dell'attività della commissione. Pertanto il concorrente, già al momento della predisposizione delle offerte, può calcolare in linea di massima il punteggio che gli verrà attribuito, soppesando le proprie convenienze nella elaborazione dell'offerta economica;

- un **minor margine di errore** nell'attribuzione dei punteggi.

La definizione di un sistema di correlazione automatica della proposta al punteggio riduce il rischio della non corretta attribuzione dei punteggi sia per errori nella valutazione o nell'applicazione dei criteri sia per una non adeguata motivazione del punteggio attribuito ovvero per disparità di trattamento tra i diversi concorrenti.

Occorre tuttavia considerare che i criteri non discrezionali riducono i margini di apprezzamento riservati alla commissione di gara, tenuta al solo riscontro dei presupposti previsti e alla attribuzione del punteggio ad essi correlato.

2. I metodi di attribuzione dei punteggi relativi ai criteri vincolati

Con riferimento ai criteri non discrezionali di valutazione, l'attribuzione dei punteggi può avvenire con varie modalità.

È possibile prevedere un sistema di attribuzione dei punteggi di tipo discontinuo, che:

- colleghi la presenza di determinate caratteristiche a un determinato **punteggio** e l'assenza delle medesime a un punteggio pari a **zero**.

La commissione di gara, riscontrata la presenza della caratteristica oggetto del criterio, attribuirà senza ulteriori valutazioni il punteggio previsto; in caso di assenza della citata caratteristica non attribuirà alcun punteggio. Si tratta di un sistema Si= punteggio/No=0 punti.

Tale sistema è utilizzabile in presenza di elementi dell'offerta per i quali sia irrilevante il profilo quantitativo, essendo invece rilevante la sola presenza/assenza, e non sia possibile definire livelli quantitativi (ad esempio, nel caso delle certificazioni di qualità) ovvero tali livelli siano già predeterminati sulla base delle specifiche caratteristiche richieste e non suscettibili di miglioramento o il cui miglioramento non è di interesse (ad esempio, presenza in organico di un soggetto con un determinato curriculum minimo o disponibilità di una attrezzatura con determinate caratteristiche tecniche);

- colleghi livelli predefiniti di una determinata caratteristica a determinati punteggi, secondo un meccanismo per **scaglioni** di valori.

La commissione di gara dovrà riscontrare il livello della caratteristica, individuare lo scaglione e attribuire il relativo punteggio.

Tale sistema è utilizzabile per profili dell'offerta suscettibili di valutazione in termini non solo di presenza/assenza ma anche di livello/quantità della caratteristica, purché predeterminabile in scaglioni compresi entro limiti minimi e massimi; l'elemento quantitativo assume rilevanza per la stazione appaltante in quanto contenuto entro i limiti previsti per ciascuno scaglione.

L'attribuzione dei punteggi in tali casi avviene in maniera **discontinua**; tra i punteggi previsti per la presenza/assenza della caratteristica e per i diversi livelli di presenza non sono previsti dei punteggi intermedi.

È possibile anche prevedere un sistema di attribuzione dei punteggi di tipo **continuo** che, applicando una delle formule previste per la determinazione del punteggio dell'offerta economica,



collegi il livello della caratteristica oggetto di valutazione a un punteggio in maniera proporzionale, evitando “salti” nella distribuzione dei punteggi stessi.

Tale sistema è utilizzabile in caso di elementi dell’offerta di cui è possibile una valutazione non solo in termini di presenza/assenza ma anche di livello/quantità, per i quali tuttavia non è possibile/opportuna una predeterminazione. L’Amministrazione, in tal caso, lascia i concorrenti liberi di determinare il livello/quantitativo offerto, senza definire limiti massimi ed eventualmente definendo limiti minimi, precisando tuttavia un meccanismo di determinazione del punteggio basato su una formula. Tali formule collegano livello della caratteristica e punteggio in maniera assoluta (cioè senza tener conto delle altre offerte formulate) ovvero relativa (cioè tenendo conto delle altre offerte formulate) e attribuiscono un punteggio crescente al crescere della caratteristica offerta, secondo la specifica proporzionalità di ciascuna formula.

6. La valutazione delle offerte economiche.

L’art. 95, comma 7, del Codice dei contratti pubblici consente di aggiudicare la commessa sulla base della valutazione della sola offerta tecnica, prevedendo un prezzo o un costo fisso.

Ciò è possibile quando:

- “disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici” impongano un determinato prezzo;
- l’indagine di mercato condotta dalla stazione appaltante evidenzi un chiaro livellamento dei prezzi tra le imprese appartenenti al medesimo settore merceologico;
- si perseguano particolari obiettivi di qualità della commessa.

Di regola, con l’adozione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, la stazione appaltante chiede ai concorrenti di formulare non solo un’offerta tecnica ma anche un’offerta economica, anch’essa oggetto di valutazione.

La valutazione dell’offerta economica avviene, normalmente, sulla base di **criteri matematici espressi mediante una formula**.

Le formule per la determinazione dei punteggi relativi all’offerta economica (e in alcuni casi, anche all’offerta tecnica, vedi sopra), consentono:

- alla stazione appaltante di esplicitare le proprie esigenze e, soprattutto, le proprie preferenze in merito al rapporto qualità/prezzo preteso e atteso;

- ai concorrenti di formulare consapevolmente la propria offerta, tenendo conto del sistema di incentivi/disincentivi che la formula utilizzata introduce al fine di orientare le scelte dei concorrenti.

Il D.P.R. n. 207/2010 già prevedeva espressamente alcune formule, consentendo comunque l'utilizzo di ogni altro metodo individuato dalla stazione appaltante nella documentazione di gara. Attualmente, le Linee guida ANAC n. 2 costituiscono un punto di riferimento essenziale ai fini della scelta della formula più adeguata in relazione:

- alle caratteristiche generali del mercato di riferimento;
- al numero degli operatori e, in particolare, di quelli potenzialmente interessati;
- ai prezzi praticati;
- alla base d'asta individuata;
- alle esigenze di contenimento dei costi e di innalzamento della qualità della commessa.

L'esperienza delle stazioni appaltanti e gli specifici studi condotti sull'argomento, hanno consentito di individuare alcune formule che più frequentemente ricorrono nella pratica e che è possibile distinguere, in linea di massima, in:

formule indipendenti

- assegnano all'offerta di ciascun concorrente un punteggio che non dipende dalle offerte presentate dagli altri concorrenti;
- consentono di calcolare *ex ante* il punteggio relativo all'offerta;
- impongono una accurata definizione delle basi d'asta;

e formule interdipendenti

- assegnano all'offerta di ciascun concorrente un punteggio che dipende anche dalle offerte presentate dagli altri concorrenti e soprattutto dalla migliore offerta;
- non consentono di calcolare *ex ante* il punteggio relativo all'offerta;
- consentono invece di definire in modo meno accurato le basi d'asta.

Il rapporto offerta economica – punteggio dipende non solo dal carattere indipendente o interdipendente della formula ma anche da ulteriori caratteristiche matematiche della stessa che possono dar luogo a formule **lineari**, **bilineari** e **non lineari**.

Lo svolgimento di una simulazione consente di verificare l'andamento della retta o della curva che traduce in termini grafici il rapporto offerta economica – punteggio: la maggiore o minore pendenza della retta/curva indica il maggior o minore incentivo al ribasso.

Lo studio delle caratteristiche di ciascuna formula permette di individuare quella più adatta alla singola procedura.

Le **formule lineari** mantengono costanti le differenze di punteggio tra le offerte se è costante la differenza dei ribassi e quindi assicurano un altrettanto costante incentivo a produrre ulteriori sconti; tali formule tendono ad accentuare la concorrenza, inducendo offerte aggressive: un ribasso particolarmente alto consente di ottenere un punteggio maggiore (nelle formule indipendenti¹), riducendo altresì quello delle altre offerte (nelle formule interdipendenti²).

Le **formule** cosiddette **bilineari** interdipendenti³ disincentivano i ribassi eccessivi e incentivano i ribassi prossimi al valore soglia, attribuendo l'80, l'85 o il 90 per cento del punteggio massimo (in relazione al coefficiente utilizzato 0,8/0,85/0,9) ai punti di ribasso pari o inferiori al valore soglia e la restante percentuale ai punti di ribasso superiori al valore soglia. Di conseguenza la differenza di punteggio tra le offerte che presentano ribassi superiori alla soglia è relativamente bassa e si riduce con l'aumentare del coefficiente. Graficamente ciò si traduce in spezzata che ha:

- nella prima parte, per i ribassi inferiori al valore soglia, una pendenza maggiore con un maggiore incentivo a produrre ulteriori sconti;
- nella seconda parte, per i ribassi superiori al valore soglia, una pendenza minore con un minore incentivo a produrre ulteriori sconti.

La formula, in sostanza, tende a premiare i ribassi superiori alla media in maniera via via meno marcata, disincentivando i ribassi elevati. Infatti, di regola, il valore soglia è rappresentato dalla media dei ribassi. La media dei ribassi costituisce un valore soglia affidabile solo in caso di presentazione di un numero elevato di offerte. La fissazione del valore soglia da parte della stazione appaltante potrebbe invece indurre un appiattimento delle offerte sullo stesso valore soglia.

Infine le formule **interdipendenti cosiddette con esponente**⁴, in caso di esponente maggiore di uno premiano i ribassi più alti, attribuendo punteggi che aumentano al diminuire del prezzo offerto (quindi all'aumentare del ribasso) ma in maniera più che proporzionale; all'approssimarsi del

¹ Punteggio = [(base d'asta – prezzo offerto) / base d'asta] * punteggio massimo.

² Punteggio = (ribasso offerto / ribasso massimo) * punteggio massimo.

³ Punteggio = punteggio massimo * coefficiente * (ribasso offerto / ribasso soglia), per ribasso offerto ≤ ribasso soglia.

Punteggio = [coefficiente + (1 - coefficiente) * (ribasso offerto – ribasso soglia) / (ribasso massimo – ribasso soglia)] * punteggio massimo, per ribasso offerto > ribasso soglia.

⁴ Punteggio = (ribasso offerto / ribasso massimo)^x.



massimo ribasso la pendenza del grafico aumenta (aumenta l'incentivo a produrre ulteriori sconti). L'esponente consente di modulare l'appiattimento della curva (per esponenti prossimi ad 1 la curva assume un andamento sempre più vicino a quello lineare) ma si pone il problema della determinazione dell'esponente; maggiore è l'esponente più la curva si appiattisce nel primo tratto, diminuendo la differenza di punteggio per i ribassi più bassi, aumentando invece la differenza di punteggio per i ribassi più alti ed esaltando così gli sconti più elevati.

Le medesimo formule, in caso di esponente minore di uno, scoraggiano i ribassi più alti, attribuendo punteggi che aumentano al diminuire del prezzo offerto (quindi all'aumentare del ribasso) ma in maniera meno che proporzionale; all'approssimarsi del massimo ribasso la pendenza del grafico si riduce (diminuisce l'incentivo a produrre ulteriori sconti). Anche in questo caso, l'esponente consente di modulare l'appiattimento della curva (per esponenti prossimi ad 1 la curva assume un andamento sempre più vicino a quello lineare) ma pone il problema della determinazione dell'esponente. Minore è l'esponente più la curva si inarca nel primo tratto e si appiattisce nel secondo, aumentando la differenza di punteggio per i ribassi più bassi, diminuendo la differenza di punteggio per i ribassi più alti ed esaltando così gli sconti più bassi.

Solo l'attento studio del mercato nonché dei risultati delle precedenti procedure ovvero di procedure svolte da altre stazioni appaltanti permette di scegliere una formula adeguata che consente cioè di indurre nelle imprese concorrenti comportamenti, in termini di formulazione dell'offerta economica, adeguati alle aspettative dell'Amministrazione.