



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,  
recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”**

**Approvate dal Consiglio dell’Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016**

## Sommario

PREMESSA .....	2
I. IL QUADRO NORMATIVO .....	2
II. I CRITERI DI VALUTAZIONE.....	4
III. LA PONDERAZIONE .....	7
IV. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUANTITATIVI.....	9
V. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUALITATIVI; I CRITERI MOTIVAZIONALI.....	12
VI. LA FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA.....	14
1. Il metodo aggregativo compensatore.....	14
2. Il metodo Electre.....	15
3. Il metodo Topsis.....	16

## PREMESSA

Al fine di facilitare le stazioni appaltanti e gli operatori economici, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito Codice), l'Autorità ha predisposto le presenti linee guida, di natura prevalentemente tecnico-matematica, finalizzate a fornire indicazioni operative per il calcolo dell'OEPV, soprattutto per quanto concerne la scelta del criterio di attribuzione dei punteggi per i diversi elementi qualitativi e quantitativi che compongono l'offerta e la successiva aggregazione dei punteggi.

Tali linee guida trovano applicazione nelle procedure a evidenza pubblica a cui risultano applicabili, in quanto compatibili con la tipologia e il settore dell'affidamento, le disposizioni contenute nell'art. 95 del Codice. Si raccomanda alle stazioni appaltanti di definire in maniera chiara e precisa il criterio di aggiudicazione nonché i criteri di valutazione, i metodi e le formule per l'attribuzione dei punteggi e il metodo per la formazione della graduatoria, finalizzati all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; devono, pertanto, essere evitate formulazioni oscure o ambigue, assicurando la trasparenza dell'attività e la consapevolezza della partecipazione.

Si raccomanda altresì di elaborare modelli, anche in formato elettronico, che agevolino la predisposizione e la presentazione delle offerte, tecniche ed economiche da parte dei concorrenti.

## I. IL QUADRO NORMATIVO

L'art. 95, comma 2, del Codice prevede che, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti sulla base del criterio dell'OEPV individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

Il comma 4, dell'art. 95, stabilisce che può - e non deve - essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;

- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Per servizi e forniture “con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato” devono intendersi 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.

I servizi e le forniture “caratterizzati da elevata ripetitività” soddisfano esigenze generiche e ricorrenti, connesse alla normale operatività delle stazioni appaltanti, richiedendo approvvigionamenti frequenti al fine di assicurare la continuità della prestazione.

In sostanza, la norma citata consente alle stazioni appaltanti (e agli operatori economici) di evitare gli oneri, in termini di tempi e costi, di un confronto concorrenziale basato sul miglior rapporto qualità e prezzo, quando i benefici derivanti da tale confronto sono nulli o ridotti (in relazione all'importo del contratto). Ciò si verifica quando le condizioni di offerta sono tali da imporre, di fatto, l'acquisto di beni o servizi con condizioni note alla stazione appaltante già in fase di predisposizione del bando o quando, per gli affidamenti di importo limitato, i vantaggi attesi, in termini di qualità, sono ridotti, in quanto la stazione appaltante predispone il progetto esecutivo per i lavori (e non necessita di un rilancio competitivo su aspetti e caratteristiche che vengono compiutamente definiti *ex ante* nel progetto posto a base di gara) o la stessa ha una lunga esperienza nell'acquisto di servizi o forniture a causa della ripetitività degli stessi.

Poiché si tratta di una deroga al principio generale dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione utilizzando il criterio del minor prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 5, devono dare adeguata motivazione della scelta effettuata ed esplicitare nel bando il criterio utilizzato per la selezione della migliore offerta (si pensi all'utilizzo di criteri di efficacia nel caso di approccio costo/efficacia anche con riferimento al costo del ciclo di vita). Nella motivazione le stazioni appaltanti, oltre ad argomentare sul ricorrere degli elementi alla base della deroga, devono dimostrare che attraverso il ricorso al minor prezzo non sia stato avvantaggiato un particolare fornitore, poiché ad esempio si sono considerate come standardizzate le caratteristiche del prodotto offerto dal singolo fornitore e non dall'insieme delle imprese presenti sul mercato.

Devono sempre essere aggiudicati sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 3, i contratti relativi a:

- a) i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- b) i servizi ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto – art. 50, comma 2);
- c) i servizi di ingegneria e architettura nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

La scelta del criterio di aggiudicazione, la definizione dei criteri di valutazione, dei metodi e delle formule per l'attribuzione dei punteggi, la determinazione dei punteggi stessi e del metodo per la formazione della graduatoria finale si sviluppano nel corso della vita iniziale dell'appalto, dalla programmazione alla predisposizione della documentazione di gara.

Si raccomanda:

- a) in fase di programmazione, di definire le caratteristiche dell'affidamento che consentono di verificare la sussistenza delle condizioni per le quali il Codice e le presenti linee guida prescrivono o consentono l'utilizzo di un particolare criterio di aggiudicazione;
- b) in fase di progettazione, di avviare la definizione dei criteri di valutazione e dei relativi punteggi;

- c) in sede di adozione della determina a contrarre e di elaborazione della documentazione di gara, di procedere alla compiuta definizione degli ulteriori elementi.

## II. I CRITERI DI VALUTAZIONE

L'idea sottostante al nuovo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è che la pubblica amministrazione quando acquista lavori, servizi o forniture per soddisfare direttamente proprie esigenze o per offrire determinati servizi all'utenza non deve badare esclusivamente a un risparmio sui costi ma deve anche considerare la qualità di ciò che viene acquistato. In sostanza, si crea di regola un trade-off tra costo e qualità e la gara è considerata come il modo più idoneo per garantire il miglior bilanciamento tra queste due esigenze. Nella fase del disegno della gara la stazione appaltante (qualificata) deve individuare concretamente i propri obiettivi (di regola molteplici), attribuire un peso relativo a ciascuno di essi, definire le modalità attraverso cui viene valutato il grado di adeguatezza di ciascuna offerta rispetto al singolo obiettivo, nonché sintetizzare le informazioni relative a ciascuna offerta in un unico valore numerico finale. Nessuna di queste scelte ha un impatto neutro sui risultati della gara. Le presenti linee guida sono finalizzate a dare indicazioni operative che possano aiutare le stazioni appaltanti nell'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il primo problema che la stazione appaltante si deve porre nella predisposizione degli atti di gara è, dunque, la definizione degli obiettivi che intende perseguire e l'importanza che intende attribuire a ciascuno di essi. Ciò si traduce nell'individuazione degli elementi (o criteri) che si intende valutare e del relativo peso o fattore di ponderazione. I criteri di valutazione possono comprendere il prezzo o il costo del ciclo di vita del prodotto, le caratteristiche tecniche, l'impatto sociale e sull'ambiente, ecc. Ognuno di questi obiettivi per poter essere tenuto in considerazione nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere misurabile. La definizione degli obiettivi o dei criteri di valutazione differisce in ciascun affidamento e non può, quindi, essere trattata in dettaglio in linee guida a carattere generale.

In generale, nella definizione dei criteri di valutazione delle offerte, le stazioni appaltanti devono tener conto della struttura del settore merceologico a cui afferisce l'oggetto del contratto, delle caratteristiche tecniche dei lavori/beni/servizi rispondenti alle esigenze della stazione appaltante e di quelle che il mercato di riferimento è in grado di esprimere.

L'art. 95, comma 6, del Codice prevede che i criteri di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto, cioè al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto quei criteri che:

- riguardano lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito dell'affidamento sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del ciclo di vita (compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio o in un processo specifico per una fase successiva del ciclo di vita, anche se non sono parte del loro contenuto sostanziale);
- attengono alle caratteristiche dei lavori, dei beni o dei servizi ritenute più rilevanti dalla stazione appaltante ai fini della soddisfazione delle proprie esigenze e della valorizzazione degli ulteriori profili indicati dal Codice.

Sempre all'art. 95, comma 6, del Codice vengono indicati, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:

- a) qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni);
- b) possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto;

- c) costo di utilizzazione e manutenzione, «avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione»;
- d) compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;
- f) servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- g) condizioni di consegna o di esecuzione del servizio.

I criteri di valutazione definiti dalla stazione appaltante tengono anche conto dei criteri ambientali minimi (CAM) adottati con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; a tal fine, i criteri di valutazione prevedono l'attribuzione di specifici punteggi qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste dai CAM con riferimento alle specifiche di base e alle clausole contrattuali/condizioni di esecuzione o siano proposte le condizioni previste, nell'ambito dei predetti CAM, dalle specifiche tecniche premianti (appositamente elaborate per le procedure aggiudicate sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo).

In generale, le stazioni appaltanti devono individuare criteri di valutazione concretamente idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate dai concorrenti e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante. I citati criteri devono, pertanto, consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta, scongiurando situazioni di appiattimento delle stesse sui medesimi valori, vanificando l'applicazione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo. In altri termini, non dovrebbero essere oggetto di valutazione i requisiti di partecipazione che, per definizione, sono posseduti da tutti i concorrenti, o le condizioni minime - incluso il prezzo - con cui i lavori, servizi o forniture devono essere realizzati; si dovrebbe attribuire un punteggio positivo solo a miglioramenti effettivi rispetto a quanto previsto a base di gara.

Si deve anche considerare che con l'elenco di cui all'art. 95, viene definitivamente superata la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica. Nella valutazione delle offerte possono essere valutati profili di carattere soggettivo introdotti qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli; in ogni caso, devono riguardare aspetti, quali quelli indicati dal Codice, che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione. Naturalmente, anche in questo caso, la valutazione dell'offerta riguarda, di regola, solo la parte eccedente la soglia richiesta per la partecipazione alla gara, purché ciò non si traduca in un escamotage per introdurre criteri dimensionali.

Al comma 13 dell'art. 95 viene anche stabilito che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione

Si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto dalle imprese operanti in Italia, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro. A meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione e/o carenti del previsto fatturato, consentendo a tali imprese di

comprovare altrimenti la sussistenza delle condizioni o l'impiego delle misure previste per l'attribuzione del rating. In particolare, per i soggetti che non possono accedere al rating di legalità, la stazione appaltante potrebbe indicare gli elementi presenti nel rating di legalità (di cui alla Delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento Rating di legalità "Regolamento di attuazione dell'art. 5-ter del dl 1/2012, così come modificato dall'art. 1, comma 1-quinquies, del dl 29/2012, convertito con modificazioni dalla legge 62/2012" e successivi aggiornamenti), diversi da quelli già considerati ai fini della qualificazione, per i quali prevedere un punteggio premiante e considerare verificata la presenza di tali elementi per le imprese che posseggono il rating con un numero di "stellette" ritenuto idoneo.

Al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione si suggerisce alle stazioni appaltanti di prevedere criteri di valutazione che valorizzino gli elementi di innovatività delle offerte presentate.

Va, infine, ricordato che, ai sensi del comma 14, nei criteri di aggiudicazione basati sul miglior rapporto qualità/prezzo, il bando può prevedere la richiesta di varianti, secondo le modalità ivi descritte.

Tali varianti devono avere un livello di definizione pari a quello del progetto messo a gara ed essere coerenti con lo stesso senza stravolgerlo. I criteri di valutazione di tali varianti devono tener conto delle risultanze delle varie fasi di progettazione ed essere finalizzate a stimolare il miglioramento del bene o del servizio.

Con specifico riferimento alla valutazione degli aspetti economici, tenuto conto della formulazione dell'art. 95, comma 7, si ritiene che, quale che sia il criterio di aggiudicazione prescelto (quindi anche nel caso in cui l'individuazione dell'OEPV avvenga sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo), l'elemento economico può essere valutato in termini di prezzo o di costo.

È opportuno ricordare che il Codice, recependo le indicazioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE, prevede che l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV deve essere valutato ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita. Tale concetto comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi. Ai sensi del Considerando 96 della citata Direttiva «il concetto abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati». Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

Il criterio del costo, quale costo del ciclo di vita, consente quindi di apprezzare i costi connessi alle varie fasi del ciclo di vita dei lavori/beni/servizi e di procedere a una valutazione complessiva dell'impatto economico degli stessi nonché a una valutazione dei costi che più direttamente ricadono sulla stazione appaltante (in ultima analisi sintetizzabili in un "prezzo"); il criterio del prezzo consente di apprezzare il corrispettivo previsto nell'ambito dell'offerta, quale indice sintetico e diretto dei profili economici dell'offerta;

Mentre con la Direttiva 2004/18/CE e il d.lgs. 163/2006 non era possibile assegnare al prezzo un punteggio particolarmente basso (o nullo) o prevedere una metodologia di calcolo tale da azzerare di fatto la componente prezzo, attualmente tale possibilità è ammessa dall'art. 95, comma 7, del Codice, secondo il quale è possibile competere esclusivamente sulla qualità.

La norma lascia però aperta la definizione delle fattispecie per le quali è possibile annullare l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV. Invero, il citato comma 7, rimanda all'art. 95, comma 2, per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al prezzo fisso: i casi in cui sono presenti «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici». Tale casistica però non è esaustiva, in considerazione della locuzione "anche" utilizzata per il suddetto rimando.

L'indeterminatezza contenuta nel Codice sembra presente anche nella Direttiva 2014/24/UE, laddove all'art. 67, paragrafo 2, indica genericamente che «l'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi». Invero, al Considerando 92 è esplicitato che «la decisione di aggiudicazione dell'appalto non dovrebbe basarsi solo su criteri che prescindono dai costi» e al successivo Considerando 93 che nei casi in cui norme nazionali determinino la remunerazione di un servizio o il prezzo di una fornitura le stazioni appaltanti devono valutare il rapporto qualità/prezzo per aggiudicare un appalto.

Sotto un diverso profilo, laddove le stazioni appaltanti decidano di determinare il prezzo dell'affidamento per fattispecie diverse da quelle per le quali vi è una norma di legge che lo preveda, le stesse devono adottare particolari cautele al riguardo, valutando con attenzione le modalità di calcolo o stima del prezzo o costo fisso. Ciò al fine di evitare che il prezzo sia troppo contenuto per permettere la partecipazione di imprese "corrette" o troppo elevato, producendo danni per la stazione appaltante.

In sostanza, fuori dai casi di cui all'art. 97, comma 2, del Codice, le stazioni appaltanti se vogliono limitare o annullare la concorrenza sul prezzo devono adeguatamente motivare sulle ragioni alla base di tale scelta e sulla metodologia seguita per il calcolo del prezzo o costo fisso, in base al quale verrà remunerato l'oggetto dell'acquisizione. La motivazione si basa, di regola, sugli elementi che emergono a seguito di un'esauritiva indagine di mercato, rispetto alla quale possono essere presi a riferimento, oltre agli elementi già richiamati dalla normativa, l'osservazione dei prezzi praticati in situazioni analoghe, in particolare in occasione di affidamenti da parte di altre stazioni appaltanti. Non si può ricorrere a un affidamento basato sul prezzo o costo fisso, anche quando le imprese praticano prezzi simili, se le soluzioni presenti sul mercato comportano comunque costi di manutenzione o di smaltimento diversificati o esternalità ambientali o sociali che le stazioni appaltanti sono tenute a prendere in considerazione per il calcolo del costo del ciclo di vita.

### III. LA PONDERAZIONE

I "pesi" o "punteggi" (e i sub pesi o sub punteggi) di ponderazione sono il valore attribuito dalla stazione appaltante a ciascun criterio (o sub criterio).

La determinazione dei punteggi da attribuire a ciascuna componente dell'offerta, a ciascun criterio o subcriterio è rimessa alla stazione appaltante che deve tener conto delle specificità dell'appalto e, dunque, dell'importanza relativa della componente economica, di quella tecnica e dei relativi profili oggetto di valutazione.

Non può pertanto essere attribuito a ciascuna componente, criterio o subcriterio un punteggio sproporzionato o irragionevole rispetto a quello attribuito agli altri elementi da tenere in considerazione nella scelta dell'offerta migliore, preservandone l'equilibrio relativo ed evitando situazioni di esaltazione o svilimento di determinati profili a scapito di altri.

In altri termini, il punteggio massimo attribuibile a ciascuna componente e a ciascun criterio o subcriterio deve risultare proporzionato alla rilevanza che ciascuno di essi riveste rispetto agli altri nonché ai bisogni della stazione appaltante.

Con riferimento, in particolare, ai profili oggetto di valutazione, la stazione appaltante deve altresì tener conto della concreta diffusione della caratteristica oggetto di valutazione ovvero delle reali possibilità di svilupparla. Tali considerazioni consentono altresì la definizione dell'ordine di importanza dei criteri, laddove la stessa ritenga la ponderazione non possibile per ragioni oggettive.

Il punteggio attribuito a ciascuno dei criteri di valutazione deve essere tale da non alterare l'oggetto dell'affidamento; a tal proposito è opportuno:

- a) ripartire proporzionalmente i punteggi tra i criteri afferenti all'oggetto principale e agli oggetti secondari dell'affidamento.

b) attribuire un punteggio limitato o non attribuire alcun punteggio ai criteri relativi a profili ritenuti non essenziali in relazione alle esigenze della stazione appaltante.

Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto, ai sensi del comma 11, i criteri di aggiudicazione relativi a lavori, servizi e forniture da fornire nell'ambito dell'appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita.

La somma dei punteggi deve essere pari a 100, in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Codice, il valore 100 deve poter essere ripartito tra il punteggio assegnato alla componente economica e il punteggio assegnato alla componente tecnica (inclusiva del punteggio per le varianti e del punteggio per i criteri premiali di cui al comma 13 che devono rappresentare una componente limitata del punteggio complessivo, in modo da non modificare l'oggetto dell'affidamento).

In generale si deve attribuire un punteggio limitato alla componente prezzo quando si ritiene opportuno valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta o quando si vogliono scoraggiare ribassi eccessivi che si ritiene difficilmente perseguibili dagli operatori economici; viceversa si deve attribuire un peso maggiore alla componente prezzo quando le condizioni di mercato sono tali che la qualità dei prodotti offerti dalle imprese è sostanzialmente analoga.

Limitato deve essere, di regola, il peso attribuito ai criteri di natura soggettiva o agli elementi premianti, ad esempio non più di 10 punti sul totale, considerato che tali elementi non riguardano tanto il contenuto dell'offerta ma la natura dell'offerente. Tuttavia si può attribuire un punteggio maggiore in relazione alla specificità dei servizi come avviene per quelli relativi all'ingegneria e all'architettura in ordine ai quali è alta l'interrelazione tra la capacità dell'offerente e la qualità dell'offerta.

Si ricorda che, accanto a una concorrenza basata esclusivamente sulle caratteristiche qualitative dell'offerta ottenuta con il prezzo o costo fisso, le stazioni appaltanti possono imporre un livello minimo qualitativo, determinando un valore soglia per il punteggio che le offerte devono ottenere per determinati criteri, fermo restando che lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato (art. 95, comma 8). È evidente che, qualora nessuna offerta soddisfi il livello qualitativo richiesto, la stazione appaltante può non aggiudicare la gara.

Quando i punteggi relativi a un determinato criterio sono attribuiti sulla base di subcriteri può accadere che nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo previsto; ciò rischia di alterare la proporzione stabilita dalla stazione appaltante tra i diversi elementi di ponderazione, specie quando la valutazione è basata sul metodo aggregativo compensatore. La stazione appaltante procede, se previsto nel bando di gara, alla riparametrazione dei punteggi per rialinearli ai punteggi previsti per l'elemento di partenza. L'operazione di riparametrazione può avvenire sia in relazione ai criteri qualitativi sia in relazione ai criteri quantitativi (laddove non siano previste modalità che consentono di attribuire alla migliore offerta il punteggio massimo) con riferimento ai punteggi relativi ai singoli criteri o, laddove siano previsti, in relazione ai singoli sub-criteri.

La stazione appaltante può procedere, altresì, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica o quella economica, complessivamente considerate. Anche in questo caso condizioni essenziali per procedere alla riparametrazione è che la stessa sia prevista nel bando di gara e che siano chiaramente individuati gli elementi che concorrono a formare la componente tecnica e la componente economica.

In sostanza, da un punto di vista matematico, quando il coefficiente ovvero il punteggio massimo ottenuto per un determinato criterio dall'offerta migliore non raggiunge il valore 1, si procede alla riparametrazione dividendo il coefficiente di ciascuna offerta per il coefficiente massimo attribuito per quel criterio. Allo stesso modo, è possibile procedere qualora si faccia riferimento al punteggio ottenuto anziché al coefficiente.

Ai fini della verifica di anomalia la stazione appaltante fa riferimento ai punteggi ottenuti dai concorrenti all'esito delle relative riparametrazioni.

La riparametrazione risponde ad una scelta discrezionale della stazione appaltante che deve essere espressamente prevista nei documenti di gara ed è finalizzata a preservare l'equilibrio tra le diverse componenti dell'offerta, in modo che in relazione a tutte le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte. Il rischio della riparametrazione è di dare un peso eccessivo a elementi carenti delle offerte dei concorrenti.

#### IV. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUANTITATIVI

Di regola l'offerta è composta da elementi di natura quantitativa (quali, ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe), da elementi riferiti all'assenza o presenza di una determinata caratteristica (possesso di una certificazione di qualità, del *rating* di legalità, ecc.) e da elementi di natura qualitativa, sui quali la commissione di gara deve esprimere il proprio giudizio, secondo i criteri prestabiliti nel bando di gara.

Nel presente documento di consultazione vengono fornite considerazioni di carattere generale relative al calcolo dei singoli coefficienti e all'aggregazione dei punteggi ottenuti rinviando per maggiori approfondimenti al quaderno pubblicato dall'Autorità nel dicembre 2011, denominato "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

Per quanto concerne gli elementi di natura quantitativa, quali il prezzo, di regola nei bandi è fissato il prezzo massimo che la stazione appaltante intende sostenere (non sono ammesse offerte al rialzo) e i concorrenti propongono sconti rispetto a tale prezzo. Il punteggio minimo, pari a zero, è attribuito all'offerta che non presenta sconti rispetto al prezzo a base di gara, mentre il punteggio massimo all'offerta che presenta lo sconto maggiore.

Di seguito si riportano modalità di calcolo dei punteggi economici che rispettano i criteri suddetti, utilizzabili soprattutto quando il criterio di formazione della graduatoria è quello aggregativo compensatore. La scelta sull'utilizzo della formula dovrà tener conto del peso attribuito alla componente prezzo. Nei casi in cui a tale componente sia attribuito un valore molto contenuto (es. 25 punti) non dovranno essere utilizzate quelle formule che disincentivano la competizione sul prezzo e viceversa.

Il punteggio attribuito alle offerte può essere calcolato tramite un'interpolazione lineare.

In simboli:

$$V_{ai} = R_a / R_{max}$$

dove:

$V_{ai}$  = Coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i), variabile tra 0 e 1

$R_a$  = Valore (ribasso) offerto dal concorrente a

$R_{max}$  = Valore (ribasso) dell'offerta più conveniente

Quando il concorrente a non effettuata alcuno sconto  $R_a$  assume il valore 0, così come il coefficiente  $V_{ai}$ ; mentre per il concorrente che offre il maggiore sconto  $V_{ai}$  assume il valore 1. Tale coefficiente andrà poi moltiplicato per il punteggio massimo attribuibile.

Tale metodo di calcolo presenta l'inconveniente, più volte evidenziato, di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati; ciò si verifica quando il ribasso massimo rispetto al prezzo a base di gara è contenuto; accentua inoltre la concorrenza, inducendo a formulare offerte aggressive.

In alternativa al metodo dell'interpolazione lineare, specie per l'elemento prezzo, si può utilizzare il metodo cosiddetto bilineare, secondo il quale il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere a un ritmo molto limitato. Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente, evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare, di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo. Lo svantaggio è, naturalmente, la limitazione di una concorrenza basata sul prezzo.

Dal punto di vista matematico la formula si presenta nel seguente modo:

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{soglia}) = X * A_i / A_{soglia}$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{soglia}) = X + (1 - X) * \left[ \frac{(A_i - A_{soglia})}{(A_{max} - A_{soglia})} \right]$$

dove

$C_i$  = coefficiente attribuito al concorrente i-esimo

$A_i$  = valore dell'offerta (ribasso) del concorrente i-esimo

$A_{soglia}$  = media aritmetica dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

$X$  = 0,80 oppure 0,85 oppure 0,90

$A_{max}$  = valore dell'offerta (ribasso) più conveniente

È possibile utilizzare altresì formule non lineari quale:

$$V_i = \left( \frac{R_i}{R_{max}} \right)^\alpha$$

dove

$R_i$  = ribasso offerto dal concorrente i-simo

$R_{max}$  = ribasso dell'offerta più conveniente

$\alpha$  = coefficiente > 0

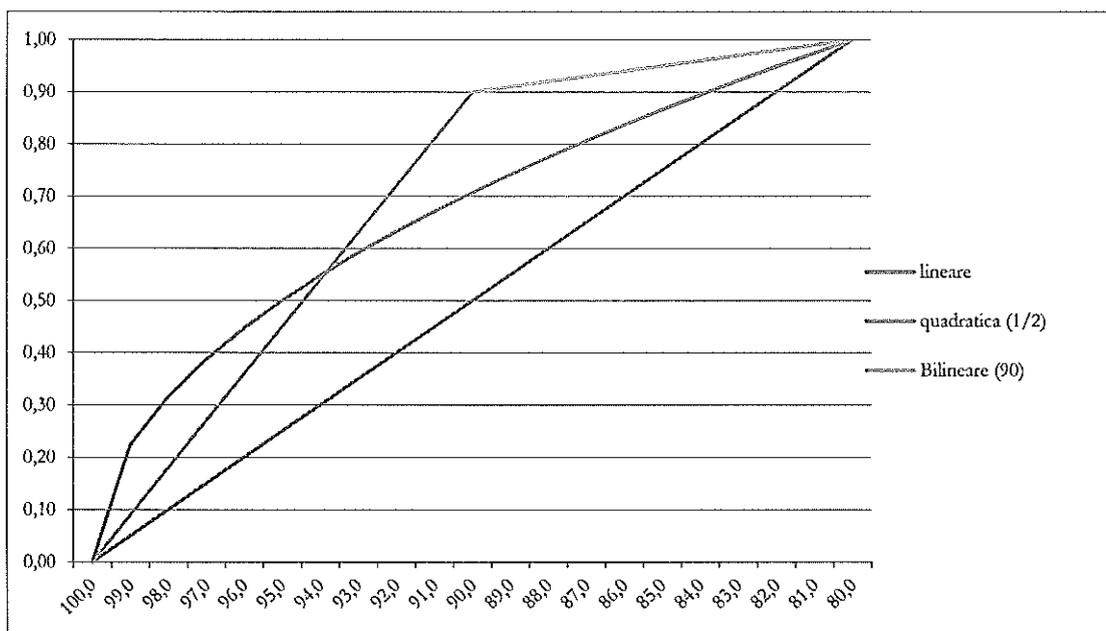
È essenziale la scelta del coefficiente  $\alpha$ , in relazione all'obiettivo perseguito:

- per valori di  $\alpha$  compresi tra 0 e 1, la formula fornisce curve concave verso il basso, scoraggiando i ribassi più elevati;
- per valori di  $\alpha > 1$  curve concave verso l'alto (o convesse), premiando i ribassi più alti e creando maggiore concorrenza sul prezzo;
- la medesima formula con  $\alpha = 1$  restituisce i medesimi risultati di una formula lineare.

Nella scelta di quale formula utilizzare per l'attribuzione del punteggio alla componente prezzo tra quelle sopra proposte si deve considerare che la formula lineare, sebbene più intuitiva, presenta il rischio di attribuire differenze di punteggio elevate anche a fronte di minimi scostamenti di prezzo e di incentivare ribassi "eccessivi". Per ridurre questi rischi è necessario scegliere, nei bandi di gara, formule i cui grafici giacciono al di sopra della retta relativa all'interpolazione lineare. Si tratta, in sostanza, della formula bilineare e delle formule non lineari con  $\alpha < 1$ .

Non rispondono al criterio di cui sopra le formule non lineari convesse, quali quelle con coefficiente  $\alpha > 1$  e quella cosiddetta proporzionale inversa (che non rispetta neppure il principio di un punteggio nullo in caso di assenza di ribassi sul premio a base di gara), in quanto – a causa dell'andamento convesso – premiano in misura maggiore rispetto all'interpolazione lineare i ribassi elevati.

Sebbene sia la curva bilineare che quella quadratica attenuino i possibili rischi richiamati per il caso dell'interpolazione lineare, si deve evidenziare che la formula non lineare premia maggiormente piccoli scostamenti dei valori all'estremità della distribuzione, come dimostra il grafico seguente, nel quale si sono simulati gli effetti dei punteggi assegnati per una gara con uno sconto massimo del 20%, con una distribuzione uniforme degli sconti, valore del coefficiente per la formula bilineare pari al 90% e di  $\alpha$  pari a  $\frac{1}{2}$  per la formula non lineare (quadratica).



Oltre alle formule sopra descritte, interdipendenti, è possibile utilizzare anche formule indipendenti (per le quali il punteggio attribuito al concorrente non dipende dal punteggio attribuito agli altri concorrenti). Tali formule hanno il pregio di consentire al concorrente, ex ante, di calcolare il proprio punteggio e di valutare le proprie convenienze nella formulazione dell'offerta.

Come per il caso del prezzo fisso, l'adozione di formule indipendenti impone un'elevata conoscenza del mercato da parte della stazione appaltante. Soprattutto, quando si sceglie un criterio di aggiudicazione di tipo bilineare. In questo caso, sebbene la scelta del punto di flesso sia sottratta al rischio di manipolazioni da parte del mercato, mediante la presentazione di offerte di comodo, non si possono escludere altri rischi di coordinamento tra i concorrenti, facilitati dalla maggiore trasparenza nelle procedure di gara, o tra la stazione appaltante e uno o più operatori, per la determinazione del punto di flesso ad un livello idoneo a favorire questi ultimi. Infatti, come mostra il grafico di cui sopra, ribassi superiori a quelli del punto di flesso danno vantaggi molto limitati in termini di punteggio. Indipendentemente dai rischi corruttivi o collusivi, la conoscenza *ex-ante* del punto di flesso incentiva l'allineamento delle offerte verso quel valore. Pertanto, qualora la stazione appaltante decida di ricorrere a formule di attribuzione del punteggio indipendenti è necessaria un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni della scelta e ai criteri utilizzati per la definizione del prezzo a base di gara, della formula utilizzata e dell'eventuale punto di flesso.

Sotto un diverso profilo, considerato che le formule indipendenti, di regola, non attribuiscono un punteggio massimo alla migliore offerta, si pone il problema dell'eventuale riparametrazione anche dell'offerta economica. Si deve, tuttavia, rilevare che nel caso di formule indipendenti non è possibile il

ricorso alla riparametrazione, altrimenti (attribuendo un coefficiente pari a 1 al concorrente che offre il maggior ribasso) si trasformerebbe la formula indipendente in una interdipendente, in quanto si farebbe dipendere, in tal modo, il punteggio economico di ciascun concorrente dalla miglior offerta. Non attribuendo il punteggio massimo all'offerta economica viene meno, quindi, l'esigenza di riparametrazione dell'offerta tecnica, non ponendosi la necessità di ripristinare l'equilibrio tra le due componenti.

Per le forniture e per taluni servizi, ovvero quando non è necessario esprimere una valutazione di natura soggettiva, è possibile attribuire il punteggio anche sulla base tabellare o del punteggio assoluto. In questo caso, sarà la presenza o assenza di una data qualità e l'entità della presenza, che concorreranno a determinare il punteggio assegnato a ciascun concorrente per un determinato parametro. Anche in questo caso si attribuisce il punteggio 0 al concorrente che non presenta il requisito richiesto e un punteggio crescente (predeterminato) al concorrente che presente il requisito richiesto con intensità maggiore. Ad esempio, se per il rating di legalità sono previsti fino a tre punti, è attribuito il punteggio 0 a chi non ha il rating, il punteggio 1 a chi lo ha con una stella, 2 a chi ha due stelle e 3 a chi ha tre stelle.

Per l'attribuzione dei punteggi relativi in generale agli elementi quantitativi, oltre alle formule e ai metodi sopra descritti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altri sistemi, esplicitati nel bando o nella lettera di invito, purché vengano rispettati i criteri sopra evidenziati (ovvero punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l'offerta con lo sconto più elevato)

## V. LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUALITATIVI; I CRITERI MOTIVAZIONALI

Gli elementi di valutazione cosiddetti qualitativi richiedono una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara. Al fine di permettere ai concorrenti di presentare una proposta consapevole e alla commissione di gara di esprimere una valutazione delle offerte coerente con gli obiettivi della stazione appaltante (si ricorda che la commissione di gara è di regola composta da soggetti esterni all'amministrazione) è assolutamente necessario che vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento - i criteri motivazionali a cui deve attenersi la commissione per la valutazione delle offerte. Tali criteri devono essere almeno non discriminatori (ad es. non possono essere introdotte specifiche tecniche che favoriscono un determinato operatore), conosciuti da tutti i concorrenti e basati su elementi accessibili alle imprese. Il capitolato e il progetto, per quanto possibile, devono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione.

Come indicato al comma 8 dell'art. 95 del Codice, può essere opportuno, specie qualora il criterio sia caratterizzato da più aspetti da valutare separatamente l'uno dall'altro, che lo stesso sia diviso in più sub criteri, ciascuno con il proprio sub punteggio.

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa (con la condizione implicita che tale criterio rispetti i principi di proporzionalità, trasparenza e che abbia basi scientifiche), tuttavia nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi:

- a) l'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;
- b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.

Sulla base del primo criterio, ciascun commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta. Le ragioni di tale attribuzione devono essere adeguatamente motivate e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando.

In relazione a ciascun criterio o subcriterio di valutazione la stazione appaltante deve indicare gli specifici profili oggetto di valutazione, in maniera analitica e concreta. Con riferimento a ciascun criterio o subcriterio devono essere indicati i relativi descrittori che consentono di definire i livelli qualitativi attesi e di correlare agli stessi un determinato punteggio, assicurando la trasparenza e la coerenza delle valutazioni.

Una volta che ciascun commissario ha attribuito il coefficiente a ciascun concorrente, viene calcolata la media dei coefficienti attribuiti, viene attribuito il valore 1 al coefficiente più elevato e vengono di conseguenza riparametrati tutti gli altri coefficienti.

Nel caso in cui si scelga di attribuire i coefficienti con il criterio del confronto a coppie il confronto avviene sulla base delle preferenze accordate da ciascun commissario a ciascun progetto in confronto con tutti gli altri, secondo i parametri contenuti nei documenti di gara.

Ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 - preferenza piccola; 4 - preferenza media; 5 - preferenza grande; 6 - preferenza massima), eventualmente utilizzando anche valori intermedi.

Viene costruita una matrice con un numero di righe e un numero di colonne pari al numero di concorrenti meno uno come nell'esempio sottostante, nel quale le lettere individuano i singoli concorrenti; in ciascuna casella viene collocata la lettera corrispondente all'elemento che è stato preferito con il relativo grado di preferenza e, in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe.

	B	C	D	E	F	...	N
A							
	B						
		C					
			D				
				E			
					...		
						N-1	

Al termine dei confronti si attribuiscono i punteggi sulla base di uno dei due criteri:

1. si trasforma, per ciascun commissario, la somma dei coefficienti attribuiti mediante il "confronto a coppie", in coefficienti variabili tra zero e uno e si calcola la media dei coefficienti di ciascun commissario attribuendo uno al concorrente che ha ottenuto il coefficiente medio più alto e agli altri concorrenti un punteggio conseguentemente proporzionale al coefficiente raggiunto;
2. si trasforma la somma dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" in coefficienti variabili tra zero ed uno;

In alternativa si calcola 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, modificando opportunamente la matrice sopra riportata, eventualmente utilizzando 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), per tener conto di offerte che differiscono poco dal punto di vista

qualitativo. Tale metodo consente il calcolo di un indice di coerenza attraverso il quale valutare la qualità dei punteggi attribuiti a ciascun criterio e risulta perciò preferibile.

Il confronto a coppie per l'attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali (e relative motivazionali), tuttavia il numero di confronti da effettuare cresce notevolmente all'aumentare del numero di offerte. Infatti, per ciascun criterio (o sottocriterio) il numero di confronti da effettuare è pari a  $n*(n-1)/2$ , dove  $n$  è il numero di concorrenti. Ad esempio se si hanno 4 concorrenti occorre effettuare 6 confronti, se il numero cresce a 10 il numero di confronti è pari a 45, se si arrivasse a 100 concorrenti i confronti dovrebbero essere 4.950.

## VI. LA FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA

Dopo che la commissione di gara ha effettuato le valutazioni tecniche per l'attribuzione dei coefficienti agli elementi qualitativi e attribuito i coefficienti agli elementi quantitativi, occorre determinare, per ogni offerta, un dato numerico finale atto ad individuare l'offerta migliore.

L'art. 95 prevede al comma 9 che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta economicamente più vantaggiosa.

A questo fine occorre fare riferimento a uno dei metodi multi-criteri o multi-obiettivi proposti dalla letteratura, quali l'aggregativo compensatore, l'Electre, il metodo AHP, il Topsis. Nessun metodo è in assoluto il migliore.

La stazione appaltante può applicare il criterio di determinazione del punteggio finale per ciascuna offerta ritenuto più opportuno, purché tale criterio rispetti i seguenti principi:

- a) avere basi scientifiche;
- b) essere proporzionale con l'oggetto dell'appalto;
- c) essere non discriminatorio, ovvero far sì che se un'offerta presenta valori migliori per ciascun coefficiente rispetto ad un'altra anche il punteggio finale deve riflettere queste preferenze;
- d) essere accuratamente descritto nel bando di gara.

### 1. Il metodo aggregativo compensatore

Il metodo aggregativo compensatore, semplice e intuitivo, è il più utilizzato dalle stazioni appaltanti; si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo del criterio. A ciascun candidato il punteggio viene assegnato sulla base della seguente formula:

$$P_i = \sum_n [W_i * V_{ai}]$$

dove:

$P_i$  = Punteggio dell'offerta  $i$ -esima

$n$  = numero totale dei requisiti

$W_i$  = peso o punteggio attribuito al requisito ( $i$ );

$V_{ai}$  = coefficiente della prestazione dell'offerta ( $a$ ) rispetto al requisito ( $i$ ) variabile tra zero ed uno.

Il metodo aggregativo compensatore presenta l'inconveniente di compensare i punteggi attribuiti ai diversi elementi e di colmare, nell'ambito del punteggio finale, eventuali profili carenti dell'offerta con quelli più completi. Tale metodo inoltre è particolarmente sensibile alle distorsioni descritte per i criteri economici, specie quando si utilizza l'interpolazione lineare. È evidente che questo problema viene

meno quando si utilizza il criterio del prezzo o costo fisso, poiché non vi è più l'offerta economica da valutare.

## 2. Il metodo Electre

Il metodo Electre (*Elimination and Choice Translating Reality*) consente di superare gli inconvenienti sopra evidenziati, in quanto, a differenza del metodo aggregativo compensatore, non permette la compensazione delle risposte carenti per determinati criteri di valutazione. Il metodo Electre è un metodo di aiuto alle decisioni fondato sul principio del surclassamento. In termini operativi, il principio del surclassamento prevede che, date due alternative A e B, si può affermare che A surclassa B qualora:

- a) esiste una sufficiente maggioranza di criteri di valutazione rispetto ai quali si può asserire che l'alternativa A è preferibile o indifferente rispetto alla alternativa B;
- b) per nessuno dei criteri di valutazione non appartenenti a questa maggioranza di criteri, l'alternativa B risulta ampiamente preferibile all'alternativa A.

Il primo passo consiste nell'individuare gli elementi di valutazione di ciascun offerente per ciascuna prestazione e calcolare gli scarti massimi per ciascuna di essa. Per queste finalità si utilizza la seguente notazione:

$a_{ki}$  è il valore della prestazione dell'offerta  $i$  per il criterio  $k$ ;

$a_{kj}$  è il valore della prestazione dell'offerta  $j$  per il criterio  $k$ ;

$s_k$  è il massimo scarto dell'intera gamma di valori per il criterio  $k$ ;

$p_k$  è il peso attribuito al criterio  $k$ ;

$n$  il numero degli elementi da valutare  $k$ ;

$r$  è il numero delle offerte da valutare.

Il secondo passo consiste nel calcolo, con riferimento ad ogni elemento di valutazione  $k$ , degli scarti fra ognuno dei valori offerti rispetto agli altri valori offerti attraverso le seguenti formule:

$$f_{kij} = a_{ki} - a_{kj} \text{ per } a_{ki} > a_{kj} \text{ nonché } i \neq j$$

$$g_{kij} = a_{kj} - a_{ki} \text{ per } a_{kj} > a_{ki} \text{ nonché } i \neq j$$

Occorre eliminare dalla valutazione quegli elementi per i quali non esiste variabilità tra i diversi concorrenti.

Con il terzo passo si calcolano, con riferimento ad ogni elemento di valutazione  $k$ , sulla base di tali scarti, gli indici di concordanza e di discordanza attraverso le seguenti formule:

$$c_{ij} = \sum_{k=1}^n \left( \frac{f_{kij}}{s_k} \right) * p_k \text{ (indice di concordanza) con } i \neq j$$

$$d_{ij} = \sum_{k=1}^n \left( \frac{g_{kij}}{s_k} \right) * p_k \text{ (indice di discordanza) con } i \neq j$$

qualora  $d_{ij} = 0$  l'offerta  $i$  domina l'offerta  $j$  in ogni elemento di valutazione  $k$  pertanto la procedura di valutazione va effettuata con esclusione dell'offerta  $j$ .

Con il quarto passo si calcolano, sulla base degli indici di concordanza e di discordanza, gli indicatori unici di dominanza di ogni offerta rispetto a tutte le altre offerte con una delle due seguenti formule:

$$q_{ij} = \frac{c_{ij}}{d_{ij}} \text{ (indicatore unico di dominanza) con } i \neq j$$

$q_{ij}^* = 1 + \left( q_{ij} / q_{ij \max} \right) * 99$  (indicatore unico di dominanza proiettato su di una gamma di valori da 1 a 100) con  $i \neq j$

Infine, con il quinto passo, si determina il punteggio di ogni offerta sulla base di una delle due seguenti formule:

$$P_i = \sum_{j=1}^r q_{ij}$$

$$P_i = \sum_{j=1}^r q_{ij}^*$$

A differenza del metodo aggregativo compensatore, il metodo Electre, limitatamente alle offerte relative a criteri di valutazione di natura quantitativa o di natura qualitativa misurabili, può essere applicato anche senza procedere preliminarmente alla trasformazione dei relativi valori in coefficienti variabili tra zero ed uno, in quanto è sufficiente conoscere i valori assoluti delle offerte.

Si precisa, poi, che la soglia di anomalia prevista dall'articolo 97, comma 3, del Codice non è in questo caso calcolabile, dal momento che la graduatoria delle offerte non è costruita sulla somma dei punteggi, ma sulla somma degli indici unici di dominanza; pertanto, ancorché non previsto nei documenti di gara, la stazione appaltante può eventualmente applicare il comma 6 dell'articolo 97 del Codice.

### 3. Il metodo Topsis

Il metodo parte dalla matrice delle prestazioni già vista nel metodo Electre.

Ogni elemento di detta matrice viene normalizzato nel seguente modo:

$$x_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sqrt{\sum_{t=1}^m a_{tj}^2}}$$

Successivamente gli elementi di ogni colonna vengono moltiplicati per il peso assegnato all'elemento di valutazione:

$$v_{ik} = x_{ik} * p_k$$

Si ottiene pertanto una matrice pesata e normalizzata delle soluzioni.

Si individua poi la soluzione ideale scegliendo tra le diverse offerte i valori migliori degli elementi di valutazione; la soluzione non-ideale è invece quella con gli elementi peggiori. In altre parole la soluzione ideale è quella che si ottiene prendendo il valore più grande di ogni colonna della matrice  $v_{ik}$  mentre la soluzione non ideale è quella che si ottiene prendendo da ogni colonna di tale matrice il valore più piccolo.

Soluzione ideale:

$$v_k^+ = \max v_{ik} \quad k = 1, 2, j$$

Soluzione non ideale:

$$v_k^- = \min v_{ik} \quad k = 1, 2, j$$

La distanza euclidea di ogni alternativa rispetto alla soluzione ideale è data dalla seguente formula:

$$d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^j (v_{ik} - v_k^-)^2}$$

La distanza euclidea di ogni alternativa rispetto alla soluzione non ideale è data dalla seguente formula:

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^j (v_{ik} - v_k^+)^2}$$

La vicinanza rispetto alla soluzione ideale di ogni alternativa è data dalla seguente equazione:

$$v_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}$$

L'offerta migliore è quella con il valore più grande di V.

Delibera approvata dal Consiglio nell'adunanza del 21 settembre 2016.

Il Presidente  
Raffaele Cantone

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 30 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito



**Autorità Nazionale Anticorruzione**

**Linee guida**

**Offerta economicamente più vantaggiosa**

**Relazione AIR**

## Sommario

Premessa.....	2
1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità .....	2
2. Il quadro normativo di riferimento .....	3
3. Categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio ...	4
4. La procedura di consultazione pubblica .....	5
5. Le scelte di fondo effettuate .....	5
6. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento e le ragioni delle scelte effettuate .....	7
1. Osservazioni generali .....	7
2. I criteri di valutazione e la ponderazione .....	8
3. La valutazione degli elementi di natura quantitativa.....	9
4. La valutazione degli elementi di natura qualitativa.....	10
5. La formazione della graduatoria.....	10

## Premessa

Il presente documento, redatto in base all'art. 8 del Regolamento recante «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)» (di seguito, "Regolamento AIR") descrive il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che hanno condotto all'adozione delle Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, dando evidenza delle ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo, soprattutto con riferimento alle più significative osservazioni formulate in sede di consultazione.

### 1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

Il documento in esame è stato redatto in attuazione dell'art. 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 (di seguito "Codice") che consente all'ANAC di definire linee guida al fine di promuovere l'efficienza e la qualità delle stazioni appaltanti, favorendo lo sviluppo delle migliori pratiche.

La predisposizione di specifiche indicazioni circa il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (di seguito OEPV), individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ovvero sulla base del prezzo o del costo, consente di guidare le stazioni appaltanti nella concreta strutturazione del criterio di aggiudicazione, tenendo conto delle proprie esigenze e delle caratteristiche del mercato di riferimento. Tali indicazioni possono risultare un utile riferimento anche alla luce dei vincoli posti dalle norme nella scelta del criterio di aggiudicazione, al fine di promuovere la qualità degli affidamenti; l'evidente preferenza accordata all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo impone una rinnovata consapevolezza degli strumenti a disposizione delle stazioni appaltanti per la corretta selezione delle offerte.

Come osservato dal Consiglio di Stato, si tratta di linee guida non-vincolanti, finalizzate a fornire indicazioni alle stazioni appaltanti sui criteri da seguire per utilizzare uno strumento previsto dalla normativa vigente. Aderendo al parere del Consiglio di Stato, sono stati esplicitati gli elementi che le stazioni appaltanti dovrebbero prendere in considerazione nell'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Proprio perché si tratta di linee guida non vincolanti, ovvero dell'indicazione di *best practices* per l'adozione di uno strumento che le amministrazioni devono adottare, con modalità comunque discrezionali, non si ritiene che dalle presenti linee guida vengano introdotti nuovi oneri amministrativi, se non eventualmente quelli legati alla necessità di un'adeguata ed esauriente motivazione. Si tratta, però, di oneri che sono già previsti dalle disposizioni che presidiano il buon andamento e l'imparzialità dell'agire pubblico. Si ritiene, invece, che un corretto utilizzo dell'OEPV dovrebbe comportare, oltre a una migliore qualità delle acquisizioni, anche un risparmio di risorse pubbliche, evitando ritardi, sprechi e contenzioso.

## **2. Il quadro normativo di riferimento**

L'art. 95 del Codice individua i criteri di aggiudicazione e definisce i parametri per la scelta del criterio più adeguato in relazione alla procedura da avviare, tenuto conto dell'oggetto, dell'importo e delle caratteristiche della stessa.

La disposizione, più volte richiamata nell'ambito del Codice, costituisce il principale riferimento non solo per le procedure relative ai settori ordinari ma anche per quelle relative ai settori speciali, per l'aggiudicazione di contratti di appalto, di concessione e di partenariato nonché per gli affidamenti a contraente generale.

Il quadro normativo di riferimento è completato dalle disposizioni contenute nell'articolo 96 del Codice che introduce una rilevante novità in tema di valutazione economica delle offerte in termini di costo/efficacia, al fine di consentire la valutazione economica di una fornitura, di un lavoro o di un servizio tenendo conto di tutti i costi derivanti dallo stesso e legati al suo ciclo di vita dall'acquisizione, all'utilizzo fino allo smaltimento.

Il concetto di costo del ciclo di vita, di chiara derivazione anglosassone, abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati.

### 3. Categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

Le linee guida hanno come destinatari i soggetti interessati alle gare (stazioni appaltanti, operatori economici e, in misura minore, commissari di gara) relativi a contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e, per quanto compatibili, anche a contratti di concessione, di partenariato pubblico-privato e di affidamento a contraente generale ai sensi degli artt. 164 e 179 del Codice.

Per conoscere il numero di appalti cui si applicano le presenti linee guida si può prendere a riferimento il numero di CIG (Codice Identificativo Gara) perfezionati nel corso dell'anno. Si ricorda che per poter indire una gara le stazioni appaltanti devono perfezionare il CIG, acquisito in precedenza. La Relazione Annuale dell'ANAC per il 2016 ha presentato i seguenti dati per i CIG perfezionati per gli anni 2014 e 2015, distinguendo per tipologia di affidamento (forniture, lavori e servizi) e classi di importo. Si ricorda, inoltre, che le stazioni appaltanti possono non ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con le modalità indicate dal Codice ed esplicitate nelle linee guida, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, purché caratterizzati da elevata ripetitività.

	Fascia di importo	2014	2015	Δ	2014 (valori in euro)	2015 (valori in euro)	Δ
<b>FORNITURE</b>	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	25.307	25.172	-0,5%	2.030.136.297	2.052.185.636	1,1%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	13.529	14.371	6,2%	4.816.683.643	5.058.169.838	5,0%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	2.985	3.311	10,9%	6.418.353.897	7.047.166.501	9,8%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	731	881	20,5%	7.284.925.729	9.071.505.238	24,5%
	> € 25.000.000	108	195	80,6%	7.341.520.180	11.786.274.628	60,5%
	<b>Totale</b>	<b>42.660</b>	<b>43.930</b>	<b>3,0%</b>	<b>27.891.619.745</b>	<b>35.015.301.841</b>	<b>25,5%</b>

	<b>Forniture</b>						
<b>LAVORI</b>	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	18.505	19.440	5,1%	1.594.573.315	1.673.778.879	5,0%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	17.301	17.386	0,5%	6.369.107.650	6.508.140.144	2,2%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	2.721	2.564	-5,8%	5.746.916.687	5.676.696.598	-1,2%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	434	465	7,1%	4.254.470.374	4.893.618.868	15,0%
	> € 25.000.000	95	61	-35,8%	9.338.449.014	5.279.692.866	-43,5%
	<b>Totale Lavori</b>	<b>39.056</b>	<b>39.916</b>	<b>2,2%</b>	<b>27.303.517.039</b>	<b>24.031.927.356</b>	<b>-12,0%</b>
<b>SERVIZI</b>	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	29.228	26.982	-7,7%	2.388.067.122	2.214.594.648	-7,3%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	15.409	15.832	2,7%	5.347.652.841	5.443.734.848	1,8%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	3.280	3.627	10,6%	7.035.706.744	7.913.656.209	12,5%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	835	1.075	28,7%	8.421.657.553	10.994.790.720	30,6%
	> € 25.000.000	206	303	47,1%	24.188.542.642	31.695.573.803	31,0%
	<b>Totale Servizi</b>	<b>48.958</b>	<b>47.819</b>	<b>-2,3%</b>	<b>47.381.626.902</b>	<b>58.262.350.228</b>	<b>23,0%</b>
<b>Totale generale</b>	<b>130.674</b>	<b>131.665</b>	<b>0,8%</b>	<b>102.576.763.687</b>	<b>117.309.579.425</b>	<b>14,4%</b>	

#### 4. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento recante «Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa», con modalità aperta, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 28.4.2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 94 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti.

#### 5. Le scelte di fondo effettuate

Sono state fornite indicazioni per meglio definire l'ambito di applicazione dei criteri di aggiudicazione indicati dal Codice, al fine di rispondere all'esigenza, manifestata da numerosi operatori, di disporre di elementi utili a chiarire le fattispecie ricomprese nel perimetro di applicazione dei diversi criteri enunciati dall'articolo 95.

Tale intervento ha consentito di elaborare riferimenti che tengano conto delle attuali condizioni del mercato delle commesse pubbliche e delle esigenze di approvvigionamento normalmente espresse dalle stazioni appaltanti, senza comprimere le valutazioni delle stesse.

L'attività di elaborazione dei criteri di valutazione, che precede l'avvio della procedura di gara, concorre a definirne la strategia ed è determinante ai fini di una selezione delle offerte improntata alla concorrenza e al soddisfacimento delle esigenze perseguite dalle stazioni appaltanti.

In tale prospettiva, si è inteso precisare che la scelta del criterio di aggiudicazione, la definizione dei criteri di valutazione, dei metodi e delle formule per l'attribuzione dei punteggi, la determinazione dei punteggi stessi e del metodo per la formazione della graduatoria finale debbano svilupparsi nel corso della vita iniziale dell'appalto, dalla programmazione alla predisposizione della documentazione di gara. In questa fase l'amministrazione deve individuare i risultati attesi dall'affidamento e definire la strategia per raggiungere tali risultati. L'idea è che, di regola, esiste un trade-off tra costo e qualità della prestazione e che l'amministrazione debba provare a definire un livello minimo accettabile (ovvero il progetto posto a base di gara) e, attraverso la gara, cercare quei miglioramenti che il mercato è in grado di offrire. Poiché i miglioramenti possono riguardare sia il prezzo che la qualità, la scelta dei criteri di valutazione e i relativi punteggi devono riflettere le preferenze dell'amministrazione al riguardo.

Sono stati definiti i parametri generali che, secondo la prassi, le stazioni appaltanti devono valutare ai fini della concreta individuazione dei criteri di valutazione e per la determinazione dei relativi punteggi. Tali indicazioni consentono di orientare, senza mortificare, la discrezionalità della stazione appaltante, unica conoscitrice del contesto in cui si inserisce l'affidamento. Ciò che si è cercato di fare è di fornire indicazioni circa l'adeguatezza dei diversi strumenti di attribuzione dei punteggi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'equilibrata valutazione dei suddetti elementi e il costante orientamento alla tutela della concorrenza favoriscono, senza dubbio, l'innalzamento della qualità degli affidamenti e costituiscono motivo di rilancio del mercato auspicato dal legislatore, valorizzando la discrezionalità delle stazioni appaltanti.

In relazione alle osservazioni pervenute è stata altresì chiarita la distinzione tra il criterio del prezzo e il criterio del costo, nell'ottica di un apprezzamento degli aspetti economici dell'offerta che tenga conto degli impatti complessivi.

La facoltà di utilizzare entrambi i criteri per la valutazione della componente economica dell'offerta può ampliare l'articolazione anche del criterio di aggiudicazione del miglior rapporto qualità/prezzo, offrendo alle stazioni appaltanti la possibilità di modulare l'apprezzamento dell'offerta economica e di valorizzare non solo la componente che più immediatamente impatta sulla spesa pubblica ma anche i costi non immediatamente percepibili ma ugualmente incidenti sui pubblici interessi.

Ai fini dell'attribuzione dei punteggi e della formulazione della graduatoria finale sono stati proposti le formule e i metodi più diffusi, evidenziandone le modalità di applicazione e le caratteristiche essenziali. Ciò consente alle stazioni appaltanti di disporre nell'immediato degli strumenti di base per l'attribuzione dei punteggi e la formulazione della graduatoria.

E' indubbio che, sulla base delle specifiche esigenze ed esperienze, le stazioni appaltanti potranno poi procedere all'elaborazione di formule più complesse che, nel rispetto dei limiti fissati dalle linee guida e dalla giurisprudenza, meglio rispondano alle esigenze di selezione nonché alle caratteristiche del mercato, valutando gli effetti dell'applicazione di una determinata formula o di un determinato metodo.

Con riferimento alla riparametrazione, è stato consentito alle stazioni appaltanti di procedere anche a una seconda riparametrazione, in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali. Sarà la stazione appaltante a valutare l'opportunità di procedere alla riparametrazione dei punteggi, considerate le caratteristiche generali del sistema di attribuzione dei punteggi e i rischi sul risultato finale.

Come chiesto in sede di consultazione, sono state altresì fornite indicazioni in materia di utilizzo dei criteri ambientali minimi e del rating di legalità ai fini della valutazione delle offerte.

Sebbene non siano stati individuati specifici criteri premiali, per agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione si è suggerito di introdurre criteri che valorizzino i profili d'innovatività delle offerte presentate dai predetti soggetti. A seguito di una successiva analisi dei criteri elaborati a tal fine dalle stazioni appaltanti e dei relativi risultati conseguiti, potranno essere suggeriti ulteriori criteri di valutazione per il conseguimento delle finalità sottese alle disposizioni del Codice in tema di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, dei giovani professionisti nonché delle imprese di nuova costituzione.

## **6. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento e le ragioni delle scelte effettuate**

### **1. Osservazioni generali**

Si è ritenuto di non differenziare la disciplina relativa ai lavori da quella relativa ai servizi e alle forniture né di differenziare la medesima disciplina in relazione al settore merceologico.

Le caratteristiche generali di un determinato macro-settore non sempre risultano esattamente replicate nei singoli comparti che lo compongono, che spesso possono presentare rilevanti specificità. In tale prospettiva, la differenziazione della disciplina relativa al criterio di aggiudicazione avrebbe potuto ingessare l'attività delle stazioni appaltanti, privandole della discrezionalità necessaria a valutare le specificità del settore cui afferisce l'affidamento. La stazione appaltante potrà, dunque, in relazione all'indagine di mercato svolta e agli elementi in generale in suo possesso, effettuare le valutazioni necessarie a specificare il criterio di aggiudicazione nei suoi diversi profili.

La preventiva valutazione delle esigenze della stazione appaltante e la necessaria trasparenza nei confronti dei concorrenti suggeriscono altresì di adottare criteri, formule, metodi chiari e precisi, predeterminati rispetto alla valutazione delle offerte. Ciò induce a non stabilire limiti massimi o minimi di punteggio in relazione alle diverse componenti delle offerte nonché ai singoli criteri o subcriteri ma di suggerire alle stazioni appaltanti criteri e metodi di determinazione di tali punteggi.

Non sono state specificate, come richiesto da diversi partecipanti alla consultazione, modalità semplificate per l'individuazione della migliore offerta nel caso di procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria in quanto la strutturazione del criterio di aggiudicazione deve essere collegata alla complessità dell'oggetto dell'affidamento; pertanto non si può escludere che procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria necessitino di una articolazione dei criteri di aggiudicazione altrettanto complessa.

## **2. I criteri di valutazione e la ponderazione**

Con riferimento ai criteri di valutazione, contrariamente a quanto richiesto da numerosi stakeholders, si è preferito non definire in maniera puntuale i criteri di valutazione cui le stazioni appaltanti dovranno attenersi, offrendo indicazioni sul metodo da utilizzare a tale scopo; allo stesso modo, la determinazione dei punteggi da attribuire in relazione a ciascun criterio può essere indirizzata, fornendo alle stazioni appaltanti gli strumenti logici che consentano di analizzare i fattori determinanti e di apprezzare la rilevanza di ciascun profilo di valutazione.

Come già chiarito, infatti, la definizione dei singoli criteri di valutazione è intrinsecamente connessa all'oggetto dell'appalto e agli obiettivi propri perseguiti dalla stazione appaltante. Ciò che si è richiamato, invece, è la necessità che i criteri di valutazione devono essere oggettivi e connessi con l'oggetto dell'appalto. I criteri prescelti devono essere idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante.

In un'ottica di buona amministrazione e di tutela della trasparenza e della concorrenza la stazione appaltante deve scegliere criteri di valutazione che non favoriscano alcun concorrente, motivare le ragioni della scelta e fornire indicazioni chiare circa le modalità di attribuzione dei punteggi.

In merito ai pesi da attribuire alla componente prezzo, recependo le indicazioni fornite dalle Commissioni Parlamentari, si è specificato che la nuova formulazione del Codice permette di attribuire punteggi molto contenuti per la componente prezzo, evidenziando che un punteggio elevato può essere riconosciuto alla stessa solamente quando i miglioramenti qualitativi attesi rispetto al progetto posto a base di gara sono limitati. Peraltro, come evidenziato nella parte relativa ai criteri di calcolo, ribassi eccessivi possono essere scoraggiati anche introducendo formule di tipo concavo per l'offerta economica.

Recependo le precisazioni fornite dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in merito al Rating di legalità e la richiesta del Consiglio di Stato di indicare i criteri compensativi per le imprese che non possono accedervi è stata rivista la parte relativa al Rating. Innanzitutto si è specificato che ai criteri premianti, così come a quelli relativi a requisiti di natura soggettiva, di regola, debba essere attribuito un punteggio contenuto, in aderenza al principio della centralità del progetto. Inoltre, si è indicato che per non sfavorire le piccole imprese e quelle nuove entranti, le stazioni appaltanti dovrebbero indicare a quali elementi, diversi da quelli che concorrono alla qualificazione, presenti nel Rating si intenda dare un punteggio positivo, considerando che per quelle di dimensione maggiore il possesso possa essere dimostrato dall'aver ottenuto il Rating.

### **3. La valutazione degli elementi di natura quantitativa**

Come già evidenziato, la selezione della formula di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica è strettamente legata agli obiettivi che la stazione appaltante si prefigge e alle caratteristiche del mercato. Ciò che accomuna la maggioranza degli interventi è la richiesta di formule idonee a disincentivare ribassi eccessivi. Nelle linee guida si è indicato che le formule che permettono di raggiungere questo obiettivo sono quelle con profilo concavo, ovvero che assegnano punteggi decrescenti all'aumentare del ribasso. Sono state, quindi, indicate, accanto alla tradizionale formula dell'interpolazione lineare, le formule bilineari e quelle quadratiche con esponente minore o uguale a uno (nel caso di segno uguale a uno la formula quadratica coincide con l'interpolazione lineare).

Tra le formule convesse rientra anche la cosiddetta proporzionale inversa. Si tratta di una formula spesso utilizzata dalle stazioni appaltanti per neutralizzare la concorrenza sul prezzo. Con la formula proporzionale inversa la differenza nel punteggio attribuito al concorrente che effettua il ribasso massimo e quello che non garantisce alcun ribasso non è pari al punteggio previsto nella documentazione di gara, così come avviene per tutti gli altri criteri (specie quando si fa ricorso alla riparametrazione), ma è indeterminata a priori. Ciò poiché dipende dallo sconto massimo riconosciuto; ad esempio, se all'offerta economica è riconosciuto un punteggio teorico di 40 punti la differenza sarà pari a 4 punti (e non 40) se lo sconto massimo praticato è pari al 10%, a 8 punti se lo sconto è pari al 20%. In tal modo si altera la proporzione tra offerta tecnica e offerta economica, ricorrendo a una formula assolutamente non trasparente. In pratica si assegna un punteggio positivo, che può anche essere elevato, all'offerta che non presenta alcun miglioramento rispetto al progetto base, contravvenendo i principi alla base delle presenti linee guida e, sostanzialmente ripresi nel parere del Consiglio di Stato per la valutazione dei profili soggettivi, laddove indica che la valutazione (e, quindi, un punteggio positivo) può riguardare esclusivamente requisiti ulteriori a quelli necessari per la partecipazione. Attribuendo un punteggio positivo all'offerta che non presenta ribassi si finisce per attribuire una valutazione positiva a un elemento necessario per l'ammissibilità dell'offerta (l'art. 59, comma 4, lett. e) del Codice prevede l'inammissibilità delle offerte in aumento).

Nelle linee guida è stata accolta la proposta di formule indipendenti, oltre a quelle interdipendenti sopra descritte. Sono, però, state introdotte diverse note di prudenza circa l'utilizzo di queste formule che potrebbero prestarsi a rischi di alterazione della concorrenza in quanto, ad esempio, potrebbero incentivare l'allineamento delle offerte (al punto di flesso fissato ex-ante dalla stazione appaltante) o scoraggiare offerte superiori a quelle di un eventuale concorrente che si vuole favorire (con la scelta di un punto di flesso opportuno). Si è, quindi, raccomandata un'adeguata motivazione sulla scelta della formula e dei valori prefissati. Sotto un diverso profilo si è osservato che nel caso di formule indipendenti la riparametrazione non deve essere prevista per non trasformarle in formule interdipendenti.

#### **4. La valutazione degli elementi di natura quantitativa**

Nelle linee guida sono stati indicati i criteri maggiormente utilizzati, senza segnalare preferenze per uno specifico metodo, mettendo in evidenza eventuali caratteristiche specifiche degli stessi, anche se diversi contributi pervenuti erano volti a evidenziare la superiorità di un metodo rispetto a un altro. Anche in questo caso, la stazione appaltante dovrà valutare il criterio da utilizzare sulla base delle proprie preferenze e delle caratteristiche del mercato di riferimento. In una gara relativa a un mercato particolarmente concentrato, per la quale si aspetta un numero ridotto di concorrenti la stazione appaltante dovrebbe valutare la convenienza del ricorso al confronto a coppie rispetto alla valutazione discrezionale da parte dei commissari. Al contrario, nel caso di una gara con molti concorrenti la valutazione discrezionale di un numero elevato di offerte potrebbe introdurre distorsioni e appesantire il lavoro dei commissari che dovrebbero motivare più giudizi, tuttavia aumenta notevolmente anche il numero di confronti (a coppie) da effettuare.

Nelle linee guida si è indicata la possibilità di ricorrere anche ad altri criteri, purché gli stessi rispettino i vincoli di trasparenza, proporzionalità e abbiano una base scientifica.

#### **5. La formazione della graduatoria**

Si è ritenuto di non specificare la casistica di applicazione dei diversi metodi per la formazione della graduatoria di gara in quanto il relativo utilizzo è legato agli obiettivi di valutazione della stazione appaltante più che a specifici casi o mercati di riferimento.

L'utilizzo dei metodi diversi dall'aggregativo compensatore, più complessi e meno intuitivi, richiede comunque un più elevato livello di elaborazione ma ciò non esclude che le stazioni appaltanti dispongano della necessaria competenza ed esperienza per il relativo impiego, indipendentemente da specifici profili di qualificazione.

Inoltre, considerata la permanenza della previsione che consente alle stazioni appaltanti di valutare la congruità non solo delle offerte che superano le soglie definite dal Codice ma anche di quelle che presentano specifici indici di anomalia, si ritiene che l'utilizzo anche di metodi diversi dall'aggregativo compensatore non pregiudichi l'individuazione delle offerte anomale.