

## **Consultazione on line. Osservazioni sul documento base “Linee guida per l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di servizi e forniture”**

Audizione del 9 giugno 2011

Osservazioni pervenute mediante la consultazione on line di associazioni di categoria e privati

### **PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

#### **Osservazione n. 1**

**A.S.L. AL - VIALE GIOLITTI, 2 - 15033 CASALE MONFERRATO (AL)**

**Responsabile del Provveditorato: Lucia Carrea**

Alla luce delle novità introdotte dal Regolamento occorrerebbe precisare, per le forniture di beni e servizi, l'effettiva vincolatività delle metodologie di calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (allegato P) sia per quanto riguarda gli aspetti qualitativi che quelli quantitativi ("il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa può essere effettuato utilizzando a scelta ...omissis"). E' prassi consolidata, sempre nell'ambito delle forniture di beni e servizi, quella di utilizzare per l'elemento "prezzo" formule che attribuiscono il maggior punteggio all'offerta più bassa e punteggi inversamente proporzionali alle altre offerte (senza pertanto alcun raffronto con la base d'asta e cioè del tipo  $x = y \cdot PM / PO$  dove  $x$ =punteggio da attribuire all'offerta "n" considerata,  $y$ =massimo punteggio attribuito al parametro prezzo,  $PM$ =prezzo più basso e  $PO$ =prezzo dell'offerta "n" considerata) mentre per quanto riguarda l'elemento "qualità" metodologie per le quali il punteggio complessivo attribuito dalla commissione scaturisce dalla somma dei giudizi discrezionali attribuiti a ciascun sottoparametro di valutazione (senza effettuare un confronto a coppie nè altro metodo previsto nell'allegato "P" ma attribuendo solamente un voto dal minimo al massimo previsto).

Il metodo utilizzato di norma per l'attribuzione del punteggio qualitativo prevede ad esempio: parametro prezzo 50 punti complessivi e parametro qualità 50 punti suddivisi quest'ultimo in: sottocriterio 1 con giudizio massimo di 25 punti, sottocriterio 2 max 15 punti e sottocriterio 3 max 10 punti. I giudizi sono attribuiti con unica votazione dalla commissione nel suo plenum (e non quindi mediante il confronto a coppie effettuato da ciascun commissario) attribuendo ai sottocriteri un coefficiente compreso da 0 a1 su una scala graduata di preferenze (ottimo=1 buono=0,80 discreto=0,70 sufficiente=0,60 scarso=0,40 insufficient=0,25). Il punteggio di ciascun sottocriterio viene calcolato con il prodotto del coefficiente assegnato con il punteggio massimo attribuibile (ad es.: per il sottocriterio 1 il giudizio di “buono” darebbe un punteggio di 20 punti -

cioè  $25 \cdot 0,80$ ) e il punteggio finale attribuito dalla commissione con la somma dei punteggi attribuiti a ciascun sottocriterio.

Si rileva a tale proposito che l'utilizzo dei metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvencono nella letteratura scientifica (ad esempio sempre il confronto a coppie) determinerebbe problemi non trascurabili nel caso di forniture in ambito sanitario che, di norma, sono suddivise in decine di lotti (o centinaia in alcuni casi) con contemporanea partecipazione di numerose ditte e con conseguente notevole aggravio del procedimento di valutazione.

## **Osservazione n. 2**

### **Diego Antiga – Pubblica Amministrazione**

Tenuto conto che le Linee guida... fanno riferimento alla det. AVCP n. 4/09 per i dettagli esplicativi dei metodi per l'attribuzione dei punteggi, segnalo l'erronea indicazione delle formule relative al metodo Electre. In particolare la formula  $g_{kji} = a_{kj} - a_{ki}$  di pag. 32 deve essere corretta con  $g_{kij} = a_{kj} - a_{ki}$ , così come la formula per la determinazione dei punteggi  $P_i = \text{sommatoria per } k \text{ da } 1 \text{ a } r \text{ di } q_{ij}$  di pag. 33 deve essere corretta con  $P_i = \text{sommatoria per } j \text{ da } 1 \text{ a } r \text{ di } q_{ij}$ . Gli esempi numerici riportati in det. 4/09 contengono di conseguenza degli errori. I medesimi errori sono presenti anche nelle formule dell'allegato G del regolamento DPR 207/2010.

Segnalo, inoltre, che l'autovettore dell'esempio di pag. 39 della det. 4/09 non è corretto. Il valore corretto è (0.319624; 0.558450; 0.121926) a cui corrispondono i seguenti pesi: estetica 31.96%, affidabilità 55.8%, economia 12.19%.

Segnalo infine che la procedura approssimata indicata a pag. 30 della det. 4/09 per il calcolo dell'autovettore conduce, in particolare nel caso di numero limitato di concorrenti, a determinare le componenti diverse da quella massima dell'autovettore con approssimazioni anche dell'ordine del 30%. Personalmente utilizzo per il calcolo dell'autovettore il metodo delle potenze che consente di ottenere le componenti diverse dalla massima con grado di precisione a piacere.

## **Osservazione n. 3**

### **Comune di Alghero**

#### **Funzionario amministrativo: Giovanna Faedda**

Criterio di aggiudicazione offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti dei servizi sociali di cui all'allegato IIB.

Correttezza compatibilità della formula 70% all'offerta tecnica e 40% all'offerta economica prevista dalla normativa regionale con il nuovo Regolamento del Codice degli Appalti che prevede 60% e 40%.

#### Osservazione n. 4

#### Lombardia Informatica S.p.A. - Centrale Regionale Acquisti

#### Strategie di acquisto: Laura Carpineti

Lombardia Informatica S.p.A., quale Centrale Regionale Acquisti (CRA) della Lombardia, opera come centrale di committenza per gli enti sanitari, regionali e locali della Lombardia, bandendo procedure di gara per la stipula di convenzioni per forniture e servizi.

La CRA mette a disposizione anche una piattaforma di e-procurement (denominata SIntel) che offre agli enti la possibilità di bandire in autonomia le proprie procedure di gara in formato telematico. Premesso questo per le offerte economicamente più vantaggiose la CRA, con riferimento alle Convenzioni, utilizza formule di attribuzione del punteggio tecnico lineari, ovvero in cui l'offerta del concorrente non è influenzata dalle altre offerte ricevute (crf Quaderno Consip 1/2007). Tali formule sono messe a disposizione anche delle pubbliche amministrazioni registrate a SIntel, oltre ad altre formule cosiddette "interdipendenti".

Il regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici (D.R.P. n. 207/2010) appena entrato in vigore all'allegato P indica che "il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa PUO' essere effettuato utilizzando uno dei seguenti metodi..."; e quindi al punto I) il legislatore individua "uno dei metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvergono nella letteratura scientifica... METODI BASATI SULL'UTILIZZO DEL PUNTEGGIO ASSOLUTO".

Si chiede quindi a codesta rispettabile Autorità:

1) se, per le procedure da aggiudicare all'offerta economicamente più vantaggiosa, le metodologie e le formule stabilite nell'Allegato P, richiamato dall'art. 283 del citata Regolamento attuativo, sia relative all'attribuzione dei punteggi tecnici, sia relative all'attribuzione del punteggio economico, siano da considerarsi facoltative e, quindi, non obbligatorie e vincolanti per le stazioni appaltanti;

2) se e formule lineari sin ad ora adottate e messe a disposizione dalla CRA possano ritenersi dei metodi basati sull'utilizzo del "punteggio assoluto", i quali assicurano massima trasparenza nella formulazione delle offerte da parte dei concorrenti, annullando inoltre eventuali azioni di tipo collusivo (cfr. provvedimento AGCM n. 1463 Pellegrini/Consip del 13/06/2002 riguardante "l'individuazione concertata tra tutte le partecipanti all'intesa della composizione delle varie ATI, nonché delle imprese destinate a presentarsi singolarmente, la fissazione congiunta dei livelli di sconto nella presentazione delle singole offerte e la ripartizione dei lotti); si richiede quindi se le formule di aggiudicazione sin ad oggi utilizzate possano essere, alla luce delle nuove disposizioni del Regolamento attuativo, ancora valide e applicabili (le formule utilizzate sono riportate nel documento "Sintel: manuale sulle procedure e formule di aggiudicazione, al seguente link

[http://www.centraleacquisti.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale\\_P&childpagename=DG\\_CRA%2FDetail&cid=1213280475419&p=1213296338909&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213296338909&pagename=DG\\_CRAWrapper\)](http://www.centraleacquisti.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_CRA%2FDetail&cid=1213280475419&p=1213296338909&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213296338909&pagename=DG_CRAWrapper)

## **Osservazione n. 5**

**Regione Lombardia - giunta regionale**

**Responsabile struttura acquisti: Michele Colosimo**

Sulla questione preme rappresentare una preoccupazione generale che credo debba essere tenuta presente.

la scelta dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica (cioè della proposta progettuale presentata dai concorrenti), la loro ponderazione, la loro proporzionalità non possono essere oggetto di vincolo generalizzato, ma debbono essere rimessi alla congrua e motivata valutazione della singola stazione appaltante con riferimento allo specifico oggetto contrattuale.

ciò perchè è evidente come servizi e forniture non siano classificabili in categorie predeterminate (come più facilmente avviene per i lavori) ma costituiscano tipologie differenti l'una dall'altra e non si prestino a univoche valutazioni né tanto meno alla individuazione "una tantum" di criteri automatici di attribuzione dei punteggi).

l'emanazione di linee guida generali - nel valido tentativo di creare comportamenti omogenei e non discriminatori - non deve diventare un modo per introdurre vincoli a questo livello che è e deve restare nella disponibilità della singola PA, che sul punto è chiamata ad esercitare la propria discrezionalità, pena la non realizzazione di acquisti efficaci ed efficienti.

ciò che credo sia dunque necessario è che l'esito di questa consultazione NON conduca alla emanazione di provvedimenti vincolanti o la cui violazione possa essere letta come causa di illegittimità dei bandi, ma come aiuto e supporto alle PPAA nella stesura della documentazione di gara.

## **Osservazione n. 6**

**Università degli Studi di Milano-Bicocca**

**Vice Segretario Amministrativo: Vincenza Scarica**

Per limitare la discrezionalità della commissione aggiudicatrice è necessario che i criteri e le condizioni che si applicano a ciascuna gara siano oggetto di un'adeguata pubblicità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Gli offerenti, devono essere messi in condizioni di conoscere tutti gli elementi indispensabili per la redazione di un'offerta rispondente alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

Il bando di gara deve stabilire i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo:

a) il prezzo;

- b) la qualità;
- c) il pregio tecnico;
- d) le caratteristiche funzionali;
- e) il costo di utilizzazione e manutenzione;
- f) la redditività;
- g) il servizio successivo alla vendita;
- h) l'assistenza tecnica;
- i) la data di consegna;
- j) l'eventuale onere in materia di pezzi di ricambio.
- k) ecc.

Cordiali saluti

Vincenza Scarica

## **SOCIETA' / IMPRESA**

### **Osservazione n.1**

**Ital Brokers S.p.A.**

**Responsabile gare: Iacopo Lotti**

Si ravvisa all'interno del capitolo n. 3 di, paragrafo 3 "attenuazione della distinzione tra requisiti di natura soggettiva ed elementi di valutazione dell'offerta" una potenziale lesione dei principi di pari condizione tra concorrenti. Giusto a nostro giudizio l'orientamento della Commissione Europea riportato alle pagg. 10 e 11 del documento di consultazione.

In riferimento al sotto paragrafo 5.2 ci permettiamo di evidenziare come, per alcune tipologie di affidamento, possa non essere indispensabile, ai fini della valutazione di economicità dell'offerta, prevedere una componente economica del metro valutativo.

Rimaniamo a disposizione per ogni esigenza di chiarimento e confermiamo la nostra partecipazione alla pubblica discussione di domani.

## **PRIVATI**

### **Osservazione n. 1**

#### **Alberto Barbiero – libero professionista**

1. Soglia di sbarramento. Il documento di consultazione tratta la possibilità di ponderazione dei criteri anche mediante una soglia, espressa con un valore numerico determinato, con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 83, co. 2 del Codice (punto 5.1.1.).

L'Autorità sembra pertanto interpretare (v. Parere prec. n. 196 del 3.11.2010) tale previsione come determinante il riferimento normativo per la c.d. soglia di sbarramento qualitativo (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sent. 1040 del 3.3.2004, sez. V, sent. n. 6835 del 22.11.2006 e, in termini di maggior chiarezza, Tar Lazio-Roma, sez. II, sent n. 7071 del 17.7.2009).

Tale combinazione permetterebbe di individuare un presupposto normativo di rango legislativo tale da consentire alle stazioni appaltanti di collegare al mancato superamento della soglia una clausola di esclusione dalla gara compatibile con il neointrodotta comma 1-bis dell'art. 46 del d.lgs. n. 163/2006 (ad opera dell'art. 4 del d.l n. 70/2011).

Tale aspetto potrebbe essere opportunamente precisato dall'Autorità per determinare un indirizzo interpretativo inequivocabile.

2. Elementi soggettivi (esperienze pregresse) utilizzati come criteri di valutazione. Il documento di consultazione evidenzia il complesso quadro relativo ai trend giurisprudenziali inerenti la distinzione tra requisiti di natura soggettiva e elementi di valutazione dell'offerta, con particolare riferimento alla valutazione di esperienze pregresse del concorrente in relazione a servizi analoghi prestati.

Rispetto agli elementi rappresentati dall'Autorità, si rileva come il confronto tra operatori economici con configurazione giuridica diversa (nella prospettiva della partecipazione alle gare di soggetti annoverabili tra gli operatori economici-prestatori di servizi nell'accezione comunitaria)

richiede che l'eventuale utilizzo di un criterio di valutazione avente ad oggetto precedenti esperienze qualificate sia:

- a) di tipo qualitativo, tale da permettere adeguata comparazione;
- b) fondato su un numero definito di esperienze presentabili v. simile art. 266, comma 1, lett. b1 del dPR n. 207/2010);
- c) con parametri di valutazione dichiarati nel bando tali da permettere l'individuazione di elementi di analisi omogenei tra le differenti esperienze sottoponibili a valutazione.

L'analisi in chiave quantitativa rischierebbe di essere eccessivamente penalizzante per operatori economici con assetti organizzativi più limitati e di far valutare esperienze disomogenee.

3. Metodi attribuzione punteggi. Nell'allegato P, parte II, punto a (sub-punti 4 e 5) del dPR n. 207/2010 le stazioni appaltanti sono facoltizzate a scegliere la determinazione dei coefficienti di valutazione attraverso:

- la media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari;
- un diverso metodo di determinazione dei coefficienti previsto nel bando di concorso o nella lettera di invito.

Tali metodologie dovrebbero essere impostate comunque in modo tale da rendere evidente:

- a) la correlazione tra la scala dei coefficienti ed i giudizi di valore collegabili ai parametri di valutazione dei criteri e dei subcriteri;
- b) oppure, la necessità di adeguata motivazione che raccordi il coefficiente attribuito ai parametri di analisi dichiarati.

4. Dettaglio dei criteri. Le indicazioni relative alla necessario dettaglio dei criteri e dei sub criteri (punto 4, pagine 17-18 del documento istruttorio) determinano la necessità di precisare meglio le modalità di gestione, da parte delle stazioni appaltanti, delle varianti progettuali (art. 76 del Codice, rapportabile ora anche al progetto dell'appalto ex art. 279 del dPR n. 207/2010).

Le stazioni appaltanti possono infatti prevederle e devono pertanto sottoporle a valutazione:

- a) precisando le linee guida entro le quali gli offerenti possono definire le proposte in variante, nonché gli eventuali elementi comunque da essi non modificabili;
- b) specificando i relativi criteri e parametri di valutazione.

Vi sono peraltro servizi (es. intellettuali) nei quali i margini di appressamento delle proposte migliorative dei concorrenti sono riferibili ad elementi la cui suddivisione del criterio valutativo in sub criteri dettagliati è resa difficile o impossibile dalla proposizione necessariamente complessiva del quadro prestazionale (es. la descrizione di un'architettura informatica).

5. Servizi allegato IIB. Il sistema di attribuzione dei punteggi definito dall'allegato P del DPR n. 207/2010 presenta alcuni profili che non sembrano renderne l'applicazione in termini facili per molte tipologie di appalti di servizi compresi nell'allegato IIB del Codice.

Molti degli elementi rappresentati nel documento istruttorio possono tuttavia essere proposti in forma semplificata come elementi correlabili ai principi dell'ordinamento comunitario, in base ai quali devono essere sviluppate le procedure di affidamento degli appalti di servizi compresi nell'allegato IIB (es. la riparametrazione traduce il principio di proporzionalità).

## **Osservazione n. 2**

### **Fabio Pinna – Ingegnere**

Tengo a segnalare, visto l'incombere dell'attuazione del regolamento di attuazione, come l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa abbia portato elevati problemi economici al nostro studio di progettazione; preannuncio che il nostro studio professionale costituito da una cerchia di giovani ingegneri (età dai 27 ai 36 anni), in tutto otto, con diverse professionalità dall'Ingegnere ambientale, all'Ingegnere Idraulico, all'Ingegnere Edile, Edile-architetto, Ingegnere Restauratore stia soffrendo questa situazione allarmante dove a causa dell'aggiudicazione delle progettazioni verso studi che abbiano già un curriculum segnato negli anni (settantenni, sessantenni, ultracinquantenni) si precludono le porte all'ingresso nella società di coloro che dovrebbero avere più voce in capitolo nel mondo odierno i quali dopo anni di studi, aggiornamenti nel campo energetico, ambientale, professionale si trovano nella solita situazione in cui nulla è cambiato.

Non ritenendo corretta l'applicazione precedente del massimo ribasso, non vedo una soluzione nemmeno nell'applicazione dell'offerta economicamente vantaggiosa ( il punteggio viene valutato sulla base di una relazione metodologica, valutazione troppo spesso data ad una commissione interna al comune stesso e quindi con bassa trasparenza in merito, valutazione sulla base di curriculum e in tal caso compare l'ormai navigato studio che accumula miriadi di lavori anche su base politica e in questo modo continuerà a fare ad esclusione degli altri). Vista la situazione poco felice attuale e visto che le situazioni lavorative con studi avviati consiste per lo più in lavoro sommerso ben più alto delle percentuali istat, e probabilmente a breve anche io sarò uno di coloro che fa parte delle persone laureate che per lavorare vanno all'estero (come altri miei colleghi).

## **Osservazione n. 3**

### **Vittorio Miniero – libero professionista**

Alcune amministrazioni pubbliche hanno predeterminato, con norma interna regolamentare, che le gare pubbliche con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa debbano essere



effettuate con un punteggio qualità massimo di 40 punti ed un punteggio prezzo minimo di 60 punti.

Si chiede di sapere se una simile distribuzione del punteggio, predeterminata da un Regolamento e quindi imposta a priori di una analisi della fattispecie progettuale da porre in gara, possa essere considerata in violazione della normativa vigente.

Si ritiene che una tale determinazione finisca con lo sconvolgere la scelta della procedura con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa.

Una tale preponderanza dell'elemento prezzo sull'elemento qualità (che dovrà essere suddiviso in tanti sottoelementi di valutazione che singolarmente presi incideranno per una percentuale minima rispetto al prezzo) finisce, a mio parere, per svilire la procedura di scelta del contraente rendendo la gara, di fatto, legata al massimo ribasso presentato in gara dalle imprese.

## **ALTRI SOGGETTI**

### **Osservazione n.1**

#### **Politecnico di Torino**

##### **Maria Franca – Professore associato**

Non sono necessarie regole empiriche per definire la gerarchia tra criteri, ma piuttosto l'espressione esplicita e formale della diversa importanza dei criteri, in relazione al sistema di valori di chi esprime e utilizza i criteri.

La discrezionalità deve essere ampia, essendo presente un unico vincolo, la "manifesta irrazionalità", che si manifesta ad esempio quando un singolo aspetto/criterio pesa più della somma di tutti gli altri.

L'adozione del metodo proposto da Saaty (Analytic Hierarchy Process o AHP) può dare adito a scelte non coerenti con il punto di vista dei decisori. Lo strumento infatti ha dato origine da subito ad un ampio dibattito in ambito scientifico, dove la procedura adottata dal metodo non è accettata né considerata valida da molti esperti di metodi multi criteri.

Operando in questo ambito da anni, ho potuto rendermi conto che l'utilizzo del metodo AHP è possibile solo in determinati ambiti problematici e con adeguate cautele e attenzioni dal punto di vista tecnico. La scala semantica di Saaty potrebbe essere di aiuto nel confronto tra le offerte ma nella definizione dei pesi tende a produrre quelle situazioni irrazionali a cui si è accennato appena si passa dai valori minimi (1, 2, al limite 3) ai valori superiori che, come indicato in tabella 3 dell'allegato arrivano sino a 9.

Se invece il metodo di Saaty è usato per confrontare le offerte (tabella 4 dell'allegato) il suo utilizzo porta ad una graduatoria la cui affidabilità è molto variabile , poiché associata alle cautele tecniche adottate, ma soprattutto non è documentabile in maniera trasparente e chiara (sicuramente lo è molto meno che negli altri metodi citati quali ELECTRE e TOPSIS) e non aiuta quindi nell'ambito dei ricorsi.

Infine un'ultima osservazione è legata alla descrizione, a pagina 21, di ciò che è stabilità nell'allegato P del Regolamento. Nei punti 1, 3 e 4 si fa riferimento a procedure che generano la media dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari. Tali procedure sono considerate inammissibili, in termini scientifici, in relazione alle scale di valutazione adottate, e soprattutto generano risultati finali apparentemente razionali ma sostanzialmente irrazionali. Adottare procedure diverse è possibile.