



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME



ISTITUTO PER L'INNOVAZIONE E TRASPARENZA DEGLI APPALTI E LA COMPATIBILITA' AMBIENTALE

**GUIDA OPERATIVA
PER L'UTILIZZO DEL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE
DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU'
VANTAGGIOSA NEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI
DI SOLA ESECUZIONE**

24 GENNAIO 2013

ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale) è organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed esercita la propria attività attraverso specifici comitati e gruppi di lavoro, organizzati come segue:

- Comitato Tecnico Scientifico, arch. Claudio Tomasini (Regione Piemonte)
- GdL "Osservatori regionali appalti", dr. Leonardo Draghetti (Regione Emilia-Romagna)
- GdL "Espropriazioni per p.u.", ing. Gerardo Calvello (Regione Basilicata)
- GdL "Finanza di Progetto", dr. Leonardo Caronna (Provincia autonoma di Trento)
- GdL "Sicurezza appalti", ing. Marco Masi (Regione Toscana)
- GdL "Capitolati e Prezzari", arch. Silvia Risso (Regione Liguria)
- GdL "Contratti pubblici", arch. Claudio Tomasini (Regione Piemonte)
- GdL "Barriere architettoniche", ing. Roberto dall'Armi (Regione Veneto)
- GdL "Monitoraggio attività edilizia", dr. Leonardo Draghetti (Regione Emilia-Romagna)
- GdL "Stazione Unica Appaltante", arch. Claudio Tomasini (Regione Piemonte)
- GdL "Appalti piccoli Comuni", avv. Ilenia Filippetti (Regione Umbria)
- GdL "Edilizia sostenibile", ing. Raffaella Fontana (Regione Marche)
- GdL "Legalità", ing. Luigi Cicalese (Regione Campania)
- GdL "Qualità appalti servizi e forniture", dr.ssa Ivana Malvaso (Regione Toscana)
- GdL "Opere a scomputo", dr.ssa Maria Grazia Bortolin (Regione Veneto)

GUIDA OPERATIVA PER L'UTILIZZO DEL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA NEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI DI SOLA ESECUZIONE

La presente linea guida è stata adottata dal Consiglio Direttivo di ITACA nella seduta del 27 settembre 2012, dalla Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio nella riunione del 19 dicembre 2012, ed approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 24 gennaio 2013.

La guida, elaborata nell'ambito del GdL contratti pubblici, è stata redatta da uno specifico gruppo di lavoro coordinato dall'Osservatorio Regionale sui contratti pubblici della Regione Toscana e costituito da:

Ivana Malvaso, Annarosa Pisaturo, Annalisa Magherini e Maria Luisa Stegagnini in rappresentanza dell'Osservatorio Regionale sui Contratti Pubblici della Regione Toscana e i rappresentanti designati da ANCI, ANCE Toscana (Stefano Varia e Riccardo Gaddi) e da SITEB (Mauro Ciani).

PRESENTAZIONE

L'opportunità che il codice dei contratti pubblici ha dato alle stazioni appaltanti, in attuazione delle direttive comunitarie, di selezionare le offerte non più in via quasi esclusiva con il criterio del prezzo più basso ma ponendo sullo stesso piano anche il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, va incontro a tutte quelle esigenze manifestate dal settore di qualificare il sistema degli appalti in modo da poter coniugare in maniera appropriata ed oggettiva il rapporto qualità/prezzo del bene o del servizio da acquistare.

Ciò rappresenta, per l'amministrazione aggiudicatrice, la possibilità di poter rispondere in maniera più opportuna e mirata ai bisogni espressi dalla collettività su esigenze di tipo economico, ambientale, sociale, valorizzando la specificità operativa e qualitativa dell'impresa, contrastando fenomeni di infiltrazioni della criminalità organizzata e del lavoro sommerso e garantendo, in maniera trasparente, una maggiore competizione tra gli operatori economici.

D'altro canto però bisogna considerare che l'uso di tale criterio affida un elevato potere discrezionale in capo alle stesse stazioni appaltanti, comporta maggiore complessità tecnica nella gestione delle procedure con il reale rischio di un aumento del contenzioso.

La presente guida rappresenta quindi un importante ed utile strumento di supporto per le stazioni appaltanti nella delicata gestione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione.

La guida, realizzata nell'ambito del GdL interregionale "Contratti pubblici", adottata dal Consiglio Direttivo di ITACA nella seduta del 27 settembre 2012 e successivamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 24 gennaio 2013, è stata redatta da uno specifico gruppo di lavoro coordinato dall'Osservatorio Regionale sui contratti pubblici della Regione Toscana.

Il documento è il frutto del contributo degli esperti regionali con la preziosa collaborazione di rappresentanti delle istituzioni pubbliche, ordini professionali, imprese e sindacati, a cui va tutto il nostro ringraziamento.

Ugo Cavallera, *Presidente di ITACA - Vicepresidente Regione Piemonte*

PREFAZIONE

Con il D.Lgs 12/04/2006 n.163 “Codice dei contratti pubblici” il legislatore, superando i limiti contenuti nella legge 109/1994 “Legge Merloni” che prevedeva il criterio del prezzo più basso come modalità quasi esclusiva per l'aggiudicazione degli appalti di lavori, in quanto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa era riservato solo ai casi di appalto concorso o per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria nei quali, per la prevalenza della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica delle possibili soluzioni progettuali, si riteneva possibile un miglioramento della progettazione con integrazioni tecniche proposte dall'appaltatore, ha posto sullo stesso piano i due criteri di aggiudicazione.

La scelta e l'applicazione dei due criteri deve essere oggetto però di una attenta valutazione da parte della stazione appaltante in quanto l'utilizzazione dell'uno o dell'altro criterio dipende dalle caratteristiche dei lavori da eseguire. Tale valutazione risulta ancora più importante nel caso di appalti di sola esecuzione per i quali, pur in presenza di un progetto esecutivo, è possibile utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa al fine di privilegiare esigenze sociali, della salute, dell'ambiente o della promozione dello sviluppo sostenibile o, nei casi in cui sia possibile, per valutare migliori tecniche al progetto.

La guida, elaborata da un gruppo di lavoro composto anche da personale delle stazioni appaltanti, sfruttando la conoscenza delle problematiche che occorre affrontare o che possono sopravvenire nel corso dell'aggiudicazione ed esecuzione dell'appalto, vuole fornire un contributo per l'utilizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia nella fase di impostazione della procedura che nella fase di esecuzione dell'appalto attraverso suggerimenti per la stesura sia della documentazione di gara che del contratto.

La guida, in questa prima stesura, ha concentrato la propria attenzione agli appalti di sola esecuzione per i quali l'utilizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa richiede maggiori attenzioni, ma verrà successivamente estesa agli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione (ex appalto integrato) e agli appalti di progettazione definitiva, esecutiva ed esecuzione (ex appalto concorso).

La guida, nella prima parte, affronta istituti di carattere generale, la cui conoscenza costituisce il necessario presupposto per l'efficace utilizzazione dei criteri di aggiudicazione, tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza e degli atti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per poi affrontare, nella seconda parte, più specificatamente le modalità per l'utilizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ivana Malvaso, Regione Toscana

Coordinatrice gruppo di lavoro ITACA

INDICE

PARTE 1: INTRODUZIONE

1.1 Presentazione del documento.....	7
1.2 Ciclo di vita del progetto dell'opera pubblica.....	8
1.3 Principali procedure d'affidamento dei contratti: procedure aperte e ristrette.....	9
1.4 Criteri d'aggiudicazione: prezzo più basso, offerta economicamente più vantaggiosa.....	11
1.5 Differenze tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione.....	14
1.6 Criteri di valutazione e criteri motivazionali.....	16
1.7 Valorizzazione degli aspetti ambientali e della sicurezza nella definizione dei criteri di valutazione.....	20
1.8 Le ragioni della raccomandazione di utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.....	23

PARTE 2: IL CRITERIO D'AGGIUDICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

2.1 Le condizioni per l'efficace applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.....	25
2.2 La cautela nella richiesta di migliorie progettuali in offerta.....	27
2.3 Definizione delle "Griglie di valutazione" delle offerte.....	32
2.4 La necessità di controllare la messa in atto da parte dell'esecutore delle migliorie proposte in offerta tecnica.....	38
2.5 Riepilogo di alcuni dei più importanti contenuti da riportare nella documentazione di gara.....	42

PARTE 3: I METODI PER L'ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI IN GARA

3.1 Le metodologie di valutazione: metodi di valutazione multi-attributo.....	45
3.2 La c.d. riparametrazione degli elementi qualitativi.....	47
3.3 Formule utilizzabili per la valutazione degli elementi quantitativi.	50

Parte 1	INTRODUZIONE Sintetica illustrazione del quadro normativo di riferimento e richiamo dei principali concetti relativi agli appalti di lavori pubblici.
----------------	---

1.1 PRESENTAZIONE DEL DOCUMENTO

L'obiettivo di questa Guida è fornire alle Stazioni appaltanti e agli Operatori economici impegnati nella realizzazione di lavori pubblici uno strumento operativo per l'efficace gestione dei processi di appalto.

In particolare, la Guida intende promuovere l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici, al fine di favorire una leale e trasparente concorrenza tra gli Operatori economici basata su fattori non soltanto di economicità delle opere, ma anche di qualità delle opere realizzate, garanzia della salute, sicurezza dei lavoratori e tutela dell'ambiente.

Tale documento si configura come una sorta di "work in progress" in quanto, se nella sua prima uscita riguarderà l'appalto di sola esecuzione, successivamente tratterà anche l'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione (ex appalto integrato) e l'appalto di progettazione definitiva, esecutiva ed esecuzione (ex appalto concorso). Tale Guida verrà pertanto a contemplare le tre tipologie di appalti di lavori pubblici configurate dall'art. 53 del D.lgs. n. 163 del 2006.

La Guida non si occupa invece della procedura di verifica dell'anomalia dell'offerta in quanto si è ritenuto che tale tematica necessiti di una propria specifica trattazione.

La Guida si compone delle seguenti parti:

Parte 1	INTRODUZIONE Sintetica illustrazione del quadro normativo di riferimento e richiamo dei principali concetti relativi agli appalti di lavori pubblici.
Parte 2	IL CRITERIO D'AGGIUDICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA Descrizione dei vantaggi derivanti dall'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici e delle condizioni organizzative necessarie per la gestione del relativo processo di gara, oggettivamente più impegnativo per le Stazioni appaltanti rispetto all'alternativa del criterio del prezzo più basso.
Parte 3	I METODI PER L'ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI IN GARA Descrizione delle metodologie e delle tecniche per l'attribuzione dei punteggi durante le operazioni di valutazione.

All'inizio di ciascun paragrafo la Guida riporta un quadro sintetico dei principali argomenti trattati, intitolato "IN EVIDENZA", e alla fine, laddove necessario, una lista di domande, intitolate "HAI CONTROLLATO CHE?", le quali si propongono di semplificare l'applicazione della Guida, fornendo uno strumento di autovalutazione della regolarità della procedura applicata, attraverso una verifica ragionata della stessa, richiamandone al contempo l'attenzione sui profili eventualmente meritevoli di ulteriore verifica e approfondimento.

1.2 CICLO DI VITA DEL PROGETTO DELL'OPERA PUBBLICA

IN EVIDENZA: la Guida prende in esame la fase dell'individuazione del soggetto esecutore in caso di appalti pubblici di lavori di sola esecuzione.

La realizzazione di lavori pubblici configura un progetto che ha un proprio ciclo di vita che, alla luce del Codice dei contratti pubblici¹ e del suo Regolamento attuativo, prende avvio con lo studio di fattibilità. Con lo studio di fattibilità, infatti, si confrontano le alternative strategiche di realizzazione dell'intervento². Seguono i tre livelli di progettazione (progetto preliminare, progetto definitivo e progetto esecutivo, predisposti sulla base del documento preliminare alla progettazione), e quindi la fase dell'individuazione dell'esecutore, l'affidamento, l'esecuzione dei lavori, il collaudo dell'opera, la gestione e manutenzione dell'opera, l'eventuale dismissione, ristrutturazione o riqualificazione dell'opera.

Tabella 1 – Il ciclo di vita dell'opera pubblica

Studio di fattibilità (confronta le possibili alternative per la scelta della più conveniente)
Documento preliminare alla progettazione
Progetto preliminare (conferma la fattibilità tecnica, fornendo la stima preliminare di tempi e costi)
Progetto definitivo (indica opere, tempi e costi definitivi grazie a indagini conclusive)
Progetto esecutivo (specifica particolari e modalità esecutive all'Impresa per la realizzazione dei lavori)
Individuazione del soggetto esecutore e affidamento
Esecuzione dei lavori
Collaudo dell'opera
Gestione e manutenzione dell'opera

¹ D. Lgs. n. 163/2006, di seguito definito Codice.

² Ai sensi della L. 144/1999, art. 4, per opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi (pari oggi a circa 10 milioni di €) lo Studio di fattibilità è lo strumento ordinario ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte della P.A. Nei progetti di minore entità, l'avvio dell'intervento può avvenire direttamente con il Documento preliminare alla progettazione.

1.3 PRINCIPALI PROCEDURE D’AFFIDAMENTO: PROCEDURE APERTE E RISTRETTE

Relativamente alla fase dell'individuazione del soggetto esecutore le procedure di affidamento dei contratti pubblici previste dal Codice sono³: la procedura aperta, la ristretta, la negoziata e il dialogo competitivo. Tralasciando la procedura negoziata (che è ammessa soltanto in condizioni specifiche⁴) e il dialogo competitivo (procedura prevista dal Codice nel caso di appalti particolarmente complessi⁵), qui di seguito si richiamano le principali differenze tra la procedura aperta e ristretta.

Nella procedura **aperta**, la gara si articola in un'unica fase:

- a) gli Operatori economici presentano le proprie offerte entro i termini fissati dal bando e, in un'unica fase, la Stazione appaltante procede sia alla verifica dei requisiti di partecipazione degli offerenti, sia alla valutazione delle offerte.

Stazione appaltante	Operatori economici
Procedura aperta	
Pubblica il bando	Presentano l'offerta
Verifica i requisiti e valuta le offerte	

Nella procedura **ristretta** la gara si articola invece in due fasi:

- a) una prima fase (di pre-qualificazione), nella quale gli Operatori economici presentano la richiesta d'invito entro i termini fissati dal bando e la Stazione appaltante procede alla verifica dei requisiti di partecipazione dei candidati;
- b) una seconda fase (di presentazione e valutazione delle offerte), nella quale la Stazione appaltante invita tutti i candidati in possesso dei requisiti a presentare un'offerta e la Commissione di gara nominata, verificato il permanere dei requisiti di partecipazione, valuta le offerte.

³ Art. 54, comma 1 del Codice.

⁴ Previsti agli artt. 56 e 57 del Codice.

⁵ Art. 58, comma 1 del Codice.

Stazione appaltante	Operatori economici
Procedura ristretta	
Pubblica il bando	Presentano la richiesta di invito
Verifica i requisiti e invita gli operatori economici qualificati	Presentano l'offerta
Nomina la Commissione che valuta le offerte	

Il Codice dei contratti pubblici all'art. 55, relativo alle "Procedure aperte e ristrette", al comma 2, precisa che "le Stazioni appaltanti utilizzano di preferenza le procedure ristrette quando il contratto non ha per oggetto la sola esecuzione, o quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa". Lo stesso articolo, però, al comma 6, impone alle Stazioni appaltanti che utilizzino le procedure ristrette di invitare "tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal bando, salvo quanto previsto dall'art. 62 e dall'art. 177".

L'art. 62 prevede la possibilità, nelle procedure ristrette di lavori di importo pari o superiore a 40 milioni di euro, nonché nelle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara e nel dialogo competitivo, di ridurre il numero dei soggetti ammessi a presentare un'offerta, a negoziare o a partecipare al dialogo, solo nel caso in cui "lo richieda la difficoltà o la complessità dell'opera".

Analogamente l'art. 177, comma 3, prevede la possibilità di ridurre il numero dei soggetti ammessi nelle procedure ristrette per l'affidamento delle concessioni e per l'affidamento a contraente generale solo "in relazione all'importanza e alla complessità delle opere da realizzare".

Ad eccezione di tali ipotesi, quindi, non è possibile per la stazione appaltante ridurre il numero dei concorrenti.

Considerato, quindi, che, alla luce di quanto sopra detto:

- la differenza tra la procedura aperta e ristretta è di fatto soltanto procedimentale;
- la procedura ristretta richiede, rispetto a quella aperta, un numero maggiore di adempimenti per le stazioni appaltanti, con il conseguente allungamento dei tempi della procedura di gara, senza peraltro poter ridurre il numero dei concorrenti applicando la c.d. "forcella", tranne l'ipotesi di cui all'art. 62;
- non sussiste peraltro alcun divieto all'utilizzo della procedura aperta nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

1.4 CRITERI D'AGGIUDICAZIONE: PREZZO PIU' BASSO, OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

IN EVIDENZA:

- 1. Rientra nei poteri discrezionali della Stazione appaltante operare la scelta del criterio di aggiudicazione.*
- 2. La motivazione della scelta tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non deve necessariamente essere esplicitata nella documentazione di gara, essendo sufficiente che il criterio prescelto sia il più "consono" alle caratteristiche dell'oggetto del contratto.*

L'art. 81, comma 1, del D.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce che "nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

Come si evince dal dettato normativo, vi è una sostanziale equivalenza tra i due criteri di aggiudicazione, con la conseguenza che la scelta tra i due criteri è rimessa alla valutazione della singola stazione appaltante.

L'art. 81, comma 2, precisa che "le stazioni appaltanti scelgono, tra i criteri di cui al comma 1, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto e indicano nel bando di gara quale dei due criteri di cui al comma 1 sarà applicato per selezionare la migliore offerta".

Premesso che, come chiarito dalla giurisprudenza⁶, i due criteri sono ontologicamente distinti, sì da comportare una distinta disciplina di gara, il Codice, recependo la Direttiva comunitaria 2004/18/CE – e, in particolare, il Considerando 46 che pone il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa sullo stesso piano- ha dato facoltà alle stazioni appaltanti di poter scegliere tra i due predetti criteri.

Come esplicitato dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza n. 8408 del 03/12/2010 "rientra nei poteri discrezionali dell'amministrazione appaltante operare la scelta del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa in base alle caratteristiche dell'appalto, avendo di mira unicamente la garanzia della libera concorrenza e la selezione della migliore offerta (Corte di Giustizia C.E. sent. 7 ottobre 2004, in causa C- 247/02, Cons. St. Sez. IV, 23.settembre 2008, n.4613, Sez. VI, 3 giugno 2009, n. 3404). Da tale principio discende la sindacabilità del criterio prescelto solo in caso di manifesta illogicità, inadeguatezza o travisamento".

Ancora, come precisato dalla giurisprudenza⁷, l'art. 81, comma 2, del Codice non richiede l'esternazione di specifica e puntuale motivazione della scelta tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, limitandosi a prescrivere che il criterio prescelto sia "il più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto".

La norma in questione, quindi, oltre a sancire un'assoluta equivalenza tra il criterio del prezzo più basso e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza alcuna gerarchia o prevalenza tra i due, esprime anche un'esigenza funzionale e finalistica. Il metodo di aggiudicazione prescelto dalla stazione appaltante deve cioè essere "congruente" alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni.

Ferma restando, pertanto, una sostanziale equipollenza fra i criteri di aggiudicazione sotto il profilo della realizzazione di una effettiva concorrenza tra i partecipanti alla gara, la scelta tra i due criteri è rimessa al discrezionale apprezzamento della Stazione appaltante che, caso per caso, in ragione delle caratteristiche del singolo appalto, opta per uno dei due criteri.

⁶ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 4613 del 2008

⁷ Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 1154 del 2010.

Occorre ricordare che, come puntualizzato dalla giurisprudenza⁸, mentre l'applicazione del "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa" implica l'esercizio di un adeguato potere di scelta tecnico-discrezionale da parte della Stazione appaltante, al "criterio del prezzo più basso" consegue una scelta di carattere sostanzialmente automatico da effettuare mediante il mero utilizzo dei tassativi parametri prescritti dal disciplinare di gara.

La stazione appaltante, pertanto, sceglierà il criterio di aggiudicazione ritenuto "più consono" alle caratteristiche dell'appalto, non in modo casuale, ma dopo aver attentamente valutato i vantaggi e svantaggi di ciascun criterio.

Per un rapido orientamento per le Stazioni appaltanti, lo schema seguente mette sinteticamente a confronto vantaggi e svantaggi dei due criteri sotto il profilo procedimentale.

Tabella 2 – Confronto dei vantaggi e degli svantaggi del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso

Vantaggi	Svantaggi
-La preparazione della documentazione di gara e la valutazione dell'offerta sono più semplici	- Consente la presentazione dell'offerta anche ad Operatori economici che non hanno fatto uno studio accurato del progetto a base di gara
-Per la valutazione non è richiesta la nomina di una Commissione giudicatrice, né di esperti del settore	-Può indurre ribassi eccessivi e rendere più complesse le valutazioni per l'accertamento dell'anomalia dell'offerta
	-Premiando l'offerta più economica, non tiene conto dei fattori di qualità delle offerte

⁸ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 4613 del 2008.

Tabella 3 – Confronto dei vantaggi e degli svantaggi del criterio di aggiudicazione dell' offerta economicamente più vantaggiosa

Vantaggi	Svantaggi
- Favorisce la consapevolezza degli Operatori economici nella preparazione dell'offerta, perché richiede uno studio più accurato del progetto a base di gara, con l'ulteriore vantaggio di ridurre la presentazione di riserve.	- La preparazione della documentazione di gara e la valutazione delle offerte sono più complesse e richiedono più tempo
- Premia l'offerta anche in base a fattori di qualità	- E' richiesta la nomina della Commissione giudicatrice, con membri esperti e specialisti nel settore
- Lascia margini agli Operatori economici di esprimere compiutamente la propria capacità organizzativa/innovativa	- La valutazione dell'offerta può richiedere tempi lunghi, in conseguenza della complessità delle valutazioni da fare e della necessità della coerenza e adeguatezza della stessa, anche in vista dell'esercizio del diritto di accesso agli atti e del possibile instaurarsi di contenziosi

HAI CONTROLLATO CHE ?

1. Hai attentamente valutato le caratteristiche dell'appalto nelle sue componenti finalistiche e funzionali, al fine di scegliere il criterio di aggiudicazione?

1.5 DIFFERENZE TRA REQUISITI DI PARTECIPAZIONE E CRITERI DI VALUTAZIONE

IN EVIDENZA:

1. *I requisiti di partecipazione servono a valutare l'idoneità degli offerenti ai fini della partecipazione alla gara;*
2. *I requisiti di partecipazione devono fare riferimento esclusivamente a condizioni di capacità degli offerenti;*
3. *I criteri di valutazione servono esclusivamente a valutare le offerte ai fini dell'aggiudicazione;*
4. *I criteri di valutazione devono fare riferimento a elementi specifici dell'offerta;*
5. *Il bando di gara deve elencare i requisiti di partecipazione;*
6. *Il bando di gara deve elencare i criteri di valutazione;*
7. *Il bando di gara deve precisare il valore ponderale attribuito a ciascun criterio di valutazione.*

Come già chiarito nei precedenti paragrafi, le Stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 81, comma 2, scelgono tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quello che ritengono "più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto" e lo indicano nel bando di gara.

L'art. 83, comma 2, del Codice prevede che sia il bando di gara ad elencare i criteri di valutazione e precisare la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi. Le Stazioni appaltanti sono pertanto tenute a fissare, già in sede di bando, il valore ponderale attribuito a ciascun criterio di valutazione.

Occorre però richiamare l'attenzione delle Stazioni appaltanti, intenzionate a utilizzare il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla differenza tra requisiti di partecipazione alla gara e criteri di valutazione delle offerte. La confusione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione ha infatti determinato l'annullamento di un elevato numero di gare.

Le Direttive Comunitarie hanno rimarcato questa netta distinzione:

- **i requisiti di partecipazione** servono a valutare l'idoneità degli offerenti ai fini della partecipazione alla gara e devono pertanto fare riferimento esclusivamente a condizioni di idoneità e di capacità **degli offerenti**; tali requisiti sono quelli (e solo quelli) indicati agli artt. 38, 39 e 40 del D. Lgs 163/2006.
- **i criteri di valutazione** servono esclusivamente a valutare le offerte per l'aggiudicazione e devono pertanto fare riferimento a elementi specifici **dell'offerta** (e non degli offerenti) in relazione al progetto da realizzare.

A conferma di quanto sopra, si richiama la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche Comunitarie- del 1 marzo 2007, che ha puntualizzato la netta differenza tra i "requisiti di partecipazione" (detti anche "criteri di idoneità") e i "criteri di valutazione" (detti anche "criteri di aggiudicazione"), chiarendo come l'esperienza, la qualifica professionale e la capacità tecnica (ovvero la competenza), le referenze, i lavori/servizi già eseguiti e le risorse disponibili, attenendo alla capacità del prestatore di eseguire i servizi, possano essere utilizzati solo per la selezione dei concorrenti, dunque come requisiti, mentre il metodo, l'organizzazione del lavoro, la composizione del team che eseguirà i lavori/incarichi devono essere valutati per la determinazione della qualità e del valore tecnico dell'offerta e quindi per l'aggiudicazione della gara.

La stessa Autorità di Vigilanza con la Determinazione n. 7 del 24/11/2011, avente ad oggetto "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture", ha rimarcato la netta distinzione tra i requisiti che devono possedere i concorrenti per partecipare alle gare, i c.d. "requisiti di partecipazione" o criteri di idoneità e i "criteri di valutazione" dell'offerta o criteri di aggiudicazione.

Nella stessa determina si consente però, anche sulla base dell'evoluzione giurisprudenziale recente, di valutare elementi legati all'esperienza pregressa della società laddove essi siano funzionali all'oggetto dell'appalto e agli stessi non sia data una rilevanza eccessiva in termini di punteggio⁹.

HAI CONTROLLATO CHE ?

1. Eventuali esperienze pregresse o aspetti organizzativi, qualora previsti tra i criteri di valutazione delle offerte tecniche, non siano stati considerati in termini meramente soggettivi, ma come elementi suscettibili di rilevare sotto il profilo delle caratteristiche oggettive dell'offerta e delle modalità di esecuzione del lavoro.

⁹ Come chiarito dalla giurisprudenza (Cons. di Stato, Sez. V, sentenza n. 6002 del 2009; Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza n. 5808 del 2008) “qualora l'offerta tecnica non si sostanzia in un progetto o in un prodotto, ma nella descrizione di un *facere* -che può essere valutato unicamente sulla base di criteri quali-quantitativi - la stazione appaltante ben può considerare la pregressa esperienza dell'operatore, come anche la solidità ed estensione della sua organizzazione d'impresa”.

1.6 CRITERI DI VALUTAZIONE E CRITERI MOTIVAZIONALI

IN EVIDENZA:

In caso di adozione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa:

1. *I criteri di valutazione elencati all'art. 83 del Codice sono meramente esemplificativi;*
2. *La Stazione appaltante può enucleare criteri di valutazione ulteriori rispetto a quelli indicati dal legislatore;*
3. *La Stazione appaltante, qualora ritenga necessario individuare sub-criteri, deve espressamente indicarli nel bando di gara, unitamente ai loro sub-pesi/sub-punteggi;*
4. *In ogni caso la Stazione appaltante non deve attribuire i punteggi in modo manifestamente irrazionale rispetto all'oggetto dell'appalto;*
5. *I criteri motivazionali sono i criteri di giudizio che fissano gli indicatori ai quali si atterrà la Commissione di gara per la valutazione delle offerte;*
6. *I criteri motivazionali si differenziano dalla motivazione;*
7. *La motivazione è il percorso motivazionale in base al quale la Commissione di gara attribuisce i punteggi;*
8. *La Commissione di gara costituisce un collegio perfetto;*
9. *L'attività di valutazione delle offerte deve essere svolta dalla Commissione al completo;*
10. *Il giudizio sulle offerte è il risultato della sintesi delle valutazioni svolte dai commissari;*
11. *Il verbale deve dare atto delle valutazioni espresse dai singoli commissari, della valutazione complessiva e della motivazione (percorso motivazionale) in base alla quale la Commissione di gara ha attribuito i punteggi pur tenendo conto dei giudizi espressi dai singoli commissari.*

Nel caso dell'aggiudicazione secondo il **prezzo più basso**, l'unico criterio di valutazione delle offerte è, ovviamente, il prezzo offerto, individuato, in base a quanto stabilito dal bando, in uno dei seguenti modi¹⁰:

- ribasso sull'elenco prezzi *per appalti a misura;*
- ribasso sull'importo a base d'asta *per appalti a corpo;*
- offerta a prezzi unitari *per appalti a misura, appalti a corpo, appalti parte a misura e parte a corpo.*

In caso di adozione del criterio di aggiudicazione dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, il Codice all'art. 83, comma 1, indica, **a titolo esemplificativo**, i seguenti criteri di valutazione dell'offerta da adottare:

- a) il prezzo;
- b) la qualità;
- c) il pregio tecnico;
- d) le caratteristiche estetiche e funzionali;
- e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto;
- f) il costo di utilizzazione e di manutenzione;
- g) la redditività;
- h) il servizio successivo alla vendita;
- i) l'assistenza tecnica;

¹⁰ Art. 82, comma 2 del Codice

- l) la data di consegna ovvero il termine di consegna di esecuzione;
- m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- n) la sicurezza di approvvigionamento;
- o) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.

Il criterio di valutazione dell'offerta, analogamente al criterio di aggiudicazione, deve essere espressamente indicato dalla Stazione appaltante nella determinazione a contrarre e negli atti di gara.

Quindi, nel caso in cui la Stazione appaltante opti per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, deve stabilire, nel bando di gara, i criteri per la valutazione delle offerte, pertinenti la natura, l'oggetto e le caratteristiche del contratto, scegliendoli tra quelli indicati, a titolo meramente esemplificativo, all'art. 83, comma 1, su riportato, oppure enucleando criteri ulteriori, rispetto a quelli indicati dal legislatore.

L'art. 83, comma 4, del D.Lgs. n. 163 del 2006 stabilisce espressamente che "il bando, per ciascun criterio di valutazione prescelto prevede, ove necessario, i sub-criteri e i sub-pesi o i sub-punteggi".

Il Codice dei contratti pubblici prevede quindi che le Stazioni appaltanti individuino, nel bando di gara¹¹, tanto nel caso in cui utilizzino i criteri indicati dal legislatore e su richiamati, quanto nel caso in cui utilizzino criteri ulteriori rispetto a quelli indicati dal legislatore, oltre ai criteri con i relativi pesi o punteggi, anche gli eventuali sub-criteri con i relativi sub-pesi o sub-punteggi.

La libertà di scelta dei criteri di valutazione riconosciuta alla Stazione appaltante, come chiarito dalla stessa Determinazione dell'Autorità di Vigilanza n. 7 del 2011, non è però senza limiti. La stazione appaltante è infatti obbligata, nel bando di gara, a dar conto con chiarezza delle proprie scelte e deve, in ogni caso, rispettare i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, scongiurando ogni possibile abuso.

La scelta da parte delle Stazioni appaltanti, in rapporto allo specifico appalto, dei criteri per individuare l'offerta migliore, nonché la loro eventuale articolazione in sub-criteri, è un'operazione complessa. Come chiarito dalla giurisprudenza¹² quello che è importante è che la Stazione appaltante non attribuisca i punteggi in modo manifestamente irrazionale rispetto all'oggetto dell'appalto o in modo da determinare, nei confronti dei concorrenti, illegittime posizioni di vantaggio o, ancora, assegnando ad un criterio di valutazione un peso talmente elevato da rendere praticamente superflui tutti gli altri.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, Sez. II, con sentenza n. 6781 del 20/12/2010 ha ribadito come "la scelta dei criteri più adeguati per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, costituendo espressione tipica della discrezionalità della stazione appaltante, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, tranne che, in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, essa non si presenti manifestamente illogica, arbitraria, ovvero macroscopicamente viziata da travisamento di fatto (da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2010, n. 3806; id., sez. V, 19 novembre 2009, n. 7259)".

La libertà di cui gode la stazione appaltante nell'individuazione dei criteri di valutazione delle offerte, si riflette, poi, nella ponderazione, ovvero nel "peso" o "punteggio" attribuito a ciascun criterio.

La Stazione appaltante indica nel bando di gara il peso o punteggio di ciascun criterio, fermo restando che il D.P.R. n. 207 del 2010 all'art. 120, comma 1, stabilisce che "nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa i pesi o punteggi da assegnare ai criteri di valutazione, eventualmente articolati in sub-pesi o sub-punteggi, devono essere globalmente pari a cento".

Riprova della necessità che fin dal bando di gara siano individuati i criteri di valutazione e gli eventuali sub-criteri è data dal fatto che l'art. 83, comma 4, precisa poi che "ove la stazione appaltante non sia in grado di

¹¹ Per "bando di gara" si intende far riferimento ovviamente alla "*lex specialis*" che può essere costituita anche da una lettera di invito e/o similari.

¹² TAR Lazio sentenza n. 10141 del 2008, Consiglio di Stato sent. n. 1079 del 2005, sent. n. 28 del 2006, sent. n. 1368 del 2009.

stabilirli tramite la propria organizzazione, provvede a nominare uno o più esperti con il decreto o la determina a contrarre, affidando ad essi l'incarico di redigere i criteri, i pesi, i punteggi e le relative specificazioni, che verranno indicati nel bando di gara”.

Il pregresso regime codicistico (precedente al c.d. Terzo decreto correttivo al Codice, il D.lgs. n. 152 del 2008) dava la possibilità alla Commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, di fissare in via generale dei “criteri motivazionali” cui si sarebbe attenuta per attribuire a ciascun criterio e sub-criterio di valutazione, il punteggio tra il minimo e il massimo stabiliti nel bando di gara.

In realtà i criteri motivazionali sono i criteri di giudizio che fissano gli indicatori ai quali si atterrà la Commissione di gara per la valutazione delle offerte e che devono espressamente essere indicati nel disciplinare e nella documentazione di gara.

La giurisprudenza¹³ infatti era intervenuta sul punto affermando la necessità di limitare il più possibile ogni margine di discrezionalità in capo alla Commissione giudicatrice. Solo limitando al massimo la discrezionalità della Commissione giudicatrice poteva infatti essere garantito il rispetto della “par condicio” tra i concorrenti.

Il c.d. Terzo Decreto Correttivo al Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 152 del 11/09/2008) è poi intervenuto a modificare l'originario art. 84, comma 3, recependo gli orientamenti della giurisprudenza e sopprimendo la parte relativa alla possibilità per la Commissione giudicatrice di fissare in via generale, prima dell'apertura delle buste, i criteri motivazionali.

Oggi, quindi, i criteri motivazionali, che serviranno da guida alla Commissione per potere operare la valutazione delle offerte, devono essere previsti integralmente nel disciplinare di gara, in modo da garantirne la conoscenza a tutti gli Operatori economici¹⁴.

Le Stazioni appaltanti sono pertanto tenute a prevedere e ad indicare in modo esaustivo, i criteri di valutazione e, ove necessario, i sub-criteri nel bando di gara e nel disciplinare di gara, nonché i criteri motivazionali nel disciplinare di gara.

Tali criteri devono essere articolati in modo che risulti chiaro ai potenziali concorrenti, già ad una prima lettura della documentazione di gara, in che modo verrà valutata la propria offerta. Gli operatori economici devono cioè essere in grado, letti i documenti di gara, di calibrare le proprie offerte in funzione dell'ottenimento del massimo punteggio possibile. E' da precisare che i criteri motivazionali sono cosa ben diversa dalla motivazione, ovvero dal percorso motivazionale in base al quale la Commissione di gara e i singoli membri di commissione attribuiscono i punteggi (e che è ovviamente successivo all'apertura delle offerte e alla loro valutazione).

Anche se la specificazione dei sub-criteri attiene agli elementi di valutazione delle offerte mentre la specificazione dei criteri motivazionali attiene alle modalità tramite cui la Commissione attua i criteri di valutazione già indicati nel bando di gara, il principio sottostante è il medesimo: far conoscere a tutti i potenziali concorrenti, già in fase di pubblicazione del bando di gara, tanto i criteri di valutazione in base ai quali verranno attribuiti i punteggi alle offerte presentate, quanto le modalità attraverso cui la Commissione giudicatrice dovrà procedere all'assegnazione dei punteggi stessi.

Solo rendendo noti ai concorrenti nel bando o nella documentazione di gara, e quindi prima che formulino le offerte, i criteri di valutazione dell'appalto (con la ponderazione relativa a tali criteri ovvero il loro ordine d'importanza e l'eventuale articolazione in sub-criteri con i relativi sub-pesi o sub-punteggi) e i criteri motivazionali, viene effettivamente garantito il principio della parità di trattamento e la piena trasparenza delle operazioni valutative. Qualsiasi cambiamento o integrazione, fornito successivamente alla pubblicazione del bando, sarebbe di per sé idoneo a ledere il principio, tanto caro al legislatore comunitario e richiamato dalle stesse Direttive a fondamento del D.Lgs. n. 163 del 2006, della c.d. “par condicio” e, come tale, censurabile dinanzi a un giudice amministrativo, in sede di impugnativa della lex specialis di gara, per violazione di legge e per difetto di istruttoria.

Si richiama l'attenzione sul fatto che gli eventuali chiarimenti, precisazioni, ecc. resi nel corso della procedura di gara dalle Stazioni appaltanti su richiesta dei concorrenti, sono possibili solo ove siano resi

¹³ T.A.R. Toscana, Sez. II, sentenza n. 1710 del 2008; T.A.R. Lazio Roma, Sez. III Quater, sentenza n. 82 del 2009, T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, n. 1445 del 2008.

¹⁴ T.A.R. Lazio Roma, Sez. II Quater, sentenza n. 987 del 2011.

conoscibili a tutti i potenziali concorrenti. Dandone massima pubblicità vengono garantiti tanto il principio della trasparenza dell'attività amministrativa quanto quello della parità di trattamento tra concorrenti.

La Commissione di gara, sulla base del consolidato orientamento della giurisprudenza¹⁵, costituisce un collegio perfetto e, come tale, deve operare con il *plenum* dei componenti. Per la valida formazione della volontà del collegio medesimo, nelle sue scelte discrezionali o decisorie, è infatti determinante il contributo di tutti i suoi componenti.

La Commissione, in caso di attività istruttoria, preparatoria o vincolata, può operare, al contrario, con la maggioranza dei suoi membri. Sulla base di quanto sopra, l'attività di valutazione delle offerte deve essere svolta dalla Commissione al completo ed il giudizio sulle offerte è il risultato della sintesi delle valutazioni svolte dai commissari. Da ciò discende che, a seguito della valutazione operata dai singoli commissari, il punteggio attribuito alle offerte ed il conseguente giudizio deve essere espresso dalla Commissione nella sua globalità, tenuto conto dei giudizi espressi in positivo o in negativo dai singoli commissari di gara. Il verbale dovrà quindi dar conto delle valutazioni espresse dai singoli commissari (percorso motivazionale) e della valutazione complessiva della Commissione e della motivazione finale che terrà conto dei giudizi espressi¹⁶.

HAI CONTROLLATO CHE?

- 1. Nella determinazione a contrarre e negli atti di gara sia stato indicato espressamente il criterio di aggiudicazione?*
- 2. Nella determinazione a contrarre e negli atti di gara siano stati indicati espressamente i criteri di valutazione dell'offerta?*
- 3. La somma dei punteggi dei criteri di valutazione sia globalmente pari a cento?*
- 4. In caso di articolazione dei criteri di valutazione in sub-criteri, siano stati indicati i sub-pesi/sub-punteggi?*
- 5. Nel disciplinare e nella documentazione di gara siano stati indicati i criteri motivazionali?*
- 6. Nel verbale si sia dato atto del percorso motivazionale della Commissione giudicatrice?*

¹⁵ Cons. Giust. Amm. Sicilia sent. n. 661 del 2008; Consiglio di Stato Sez.VI, sent. n. 543 del 10 febbraio 2006, Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 324 del 02 febbraio 2004; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 3247 del 9 giugno 2003; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 6875 del 27 dicembre 2000; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 5667 del 23 ottobre 2000.

¹⁶ TAR Milano, Sez. III, sent. n. 1927 del 18 luglio 2011.

1.7 VALORIZZAZIONE DEGLI ASPETTI AMBIENTALI E DELLA SICUREZZA NELLA DEFINIZIONE DEI CRITERI DI VALUTAZIONE

IN EVIDENZA:

1. *L'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente alla Stazione appaltante il legittimo apprezzamento delle offerte presentate, sotto il profilo, oltre che del prezzo, della qualità della prestazione offerta;*
2. *Nel caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Stazione appaltante deve tenere conto delle esigenze di tutela dell'ambiente e delle esigenze sociali.*

L'art. 120 del Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti pubblici (DPR 207/2010), ha introdotto, nel caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, una disposizione specifica relativa alla necessità che, in sede di definizione dei criteri di valutazione, le Stazioni appaltanti tengano conto delle esigenze sociali, di tutela dell'ambiente e di tutela della salute.

Tale articolo, nel ribadire che “in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i “pesi” o “punteggi” da assegnare ai criteri di valutazione, eventualmente articolati in “sub-pesi” o “sub-punteggi”, di cui all'[articolo 83, commi 1 e 4, del codice](#) ed indicati nel bando di gara, devono essere globalmente pari a cento” precisa che :

“Al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'[articolo 2, comma 2, del codice](#) nonché l'[articolo 69 del codice](#), le stazioni appaltanti **nella determinazione dei criteri di valutazione:**

a) ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'[articolo 83, comma 1, lettera e\), del codice](#), si attengono ai criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi, nonché, ai fini del contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali, ai criteri individuati con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro del sviluppo economico¹⁷;

b) ai fini del perseguimento delle esigenze sociali, hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali”.

In relazione alla lettera a) si ricorda come abbiano particolare rilevanza i criteri di valutazione “ambientali”, che attengono, cioè, alla tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

¹⁷ Ad oggi sono stati emanati dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, oltre ai decreti relativi alla “carta in risme”, agli “ammendanti (servizi urbani e al territorio)”, ai “servizi di ristorazione collettiva e derrate alimentari”, ai “serramenti esterni” e, recentissimamente, ai “servizi di pulizia e fornitura prodotti per l'igiene” e “all'acquisizione di veicoli adibiti al trasporto su strada”, i seguenti decreti:

- Il decreto 22/02/2011, pubblicato nella G.U.R.I. n. 64 del 19/03/2011, relativo alla “Adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di prodotti tessili, arredi per uffici, illuminazione pubblica, apparecchiature informatiche”;
- Il decreto 07/03/2012, pubblicato nella G.U.R.I. n. 74 del 28/03/2012, relativo alla “Adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'affidamento di servizi energetici per gli edifici- servizio di illuminazione e forza motrice- servizio di riscaldamento/raffrescamento”;
- Il decreto 06/06/2012, pubblicato nella G.U.R.I. n. 159 del 10/07/2012, “Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici”.

Il Considerando 46 della Direttiva comunitaria 2004/18/CE precisa come, tra i criteri di aggiudicazione, quelli relativi al rispetto dei requisiti ambientali, possano consentire alla Stazione appaltante di rispondere ai bisogni della collettività.

Il predetto art. 83, comma 1, alla lettera e), indica, tra i criteri di valutazione, “le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell’opera o del prodotto”.

I criteri ambientali possono pertanto essere inseriti negli atti di gara o per confrontare le offerte (nel caso di “appalti verdi”) o per introdurre un elemento ambientale e attribuirgli un determinato peso (nel caso di “appalti neutri”).

Per la medesima ragione è auspicabile che la Stazione appaltante, nel caso di aggiudicazione della gara con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, preveda la possibilità per le imprese, di introdurre soluzioni migliorative anche in senso ambientale, le c.d. “varianti verdi”.

In relazione alla lettera b), viene pertanto introdotta la possibilità di concludere protocolli d’intesa con soggetti pubblici, o organismi sindacali e imprenditoriali, al fine di offrire attuazione all’art. 2, comma 2, del Codice dei Contratti, secondo cui il principio di economicità può essere subordinato rispetto a esigenze sociali, di tutela della salute e dell’ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Ovviamente le prescrizioni contenute nei suddetti protocolli, che avranno attuazione se recepite nei bandi di gara, consentiranno di poter inserire tra i criteri di valutazione delle offerte aspetti che, dando attuazione ai suddetti protocolli, mirano a privilegiare le esigenze sopra indicate. Nell’ambito di tali Protocolli si può citare, come esempio una serie di patti:

- il “Patto per la sicurezza e regolarità del lavoro”, siglato dalla Regione Toscana con le parti sociali e imprenditoriali, il 27 dicembre del 2007, che ha il preciso scopo di garantire migliori livelli di prevenzione, sicurezza e regolarità nei luoghi di lavoro per tutti i lavoratori e le lavoratrici;
- i patti per la sicurezza siglati dalla Regione Liguria dal 2003 al 2010 con Scuole e Università, Unioncamere, INAIL, OO.SS., Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, CNA e Confartigiano, Prefettura;
- il patto siglato nel novembre 2011, tra la Regione Emilia Romagna e Upi, Anci, Uncem, Lega Autonomie, Unioncamere, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali regionali e rappresentanti del terzo settore.

Alla luce di quanto sopra detto, la possibilità di coordinare il criterio dell’economicità dell’azione amministrativa con altri interessi pubblici di rango costituzionale, quali la tutela dell’ambiente o la valorizzazione dei profili territoriali, legittima un apprezzamento delle offerte presentate, sotto il profilo, oltre che del prezzo, della qualità della prestazione offerta.

In aggiunta ai criteri di valutazione elencati a titolo esemplificativo dal Codice e alle possibilità offerte dal Regolamento di stipulare appositi Protocolli dai quali far derivare specifici criteri di valutazione delle offerte, con la presente Guida si raccomanda di utilizzare specifici criteri di valutazione con l’obiettivo di valorizzare gli aspetti relativi alla tutela dell’ambiente, alla sicurezza dei lavoratori e ad esigenze sociali.

In particolare, si invitano le Stazioni appaltanti ad introdurre, tra i criteri di valutazione delle offerte:

- 1) elementi di sostenibilità ambientale quali, ad esempio:
 - a) il risparmio energetico;
 - b) l’utilizzo di tecniche innovative ecocompatibili per l’approvvigionamento e lo smaltimento dei materiali;
 - c) l’utilizzo di materiali provenienti da fonti rinnovabili e riciclati;
 - d) l’introduzione di elementi di bioedilizia e di tecniche di ingegneria naturalistica

A tal proposito si segnalano come riferimento i Protocolli ITACA sulla valutazione energetico - ambientale degli edifici relativi alle destinazioni residenziali, uffici, scuole.

- 2) elementi di sostenibilità sociale quali, ad esempio:

- a) misure aggiuntive o migliorative per la sicurezza e la salute dei lavoratori oggettivamente valutabili e verificabili;
- b) misure atte a promuovere le pari opportunità e il pieno rispetto della diversità etnica o razziale.

Tra i protocolli conclusi dalle amministrazioni vi rientrano anche i Protocolli di legalità finalizzati ad assicurare il rispetto della legalità nello svolgimento dell'appalto sia nella fase di partecipazione alla procedura di gara che nella fase di esecuzione dell'appalto. Questi protocolli, laddove la loro applicazione sia prevista nel bando e nel disciplinare, a differenza dei precedenti stabiliscono adempimenti ed obblighi contrattuali che trovano applicazione nello specifico appalto ed ai quali sono assoggettati tutti i partecipanti alla procedura di gara e l'esecutore del contratto e pertanto non possono dare origine a criteri di valutazione premianti.

In definitiva, riassumendo quanto già detto in precedenza, la Stazione appaltante nell'individuare il criterio di valutazione per il singolo appalto dovrà quindi operare una scelta razionale, adeguata e proporzionata in relazione alle caratteristiche delle prestazioni richieste, ma anche alle esigenze sociali, di tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

HAI CONTROLLATO CHE?

- 1. Nel caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, siano stati tenuti in considerazione, nell'individuare i criteri di valutazione, esigenze sociali, di tutela della salute e dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile?*
- 2. Tra i criteri di valutazione delle offerte siano stati conseguentemente introdotti elementi di sostenibilità ambientale e/o sociale?*
- 3. nel bando, nel disciplinare e nello schema di contratto hai individuato gli adempimenti ed obblighi derivanti dai Protocolli di legalità stipulati dall'Ente?*

1.8 LE RAGIONI DELLA RACCOMANDAZIONE DI UTILIZZARE IL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

IN EVIDENZA:

1. Ai fini della scelta del criterio di aggiudicazione è opportuno valutare la priorità o rilevanza del lavoro o dell'opera, la rilevanza economica del progetto, le particolari condizioni progettuali e gestionali;
2. La scelta del criterio di aggiudicazione si sviluppa con il processo progettuale e deve essere effettuata dal RUP entro lo sviluppo della progettazione definitiva.

La Stazione appaltante, al fine di individuare la procedura di aggiudicazione più idonea alle caratteristiche specifiche dell'appalto, dovrà prendere in considerazione tutto il ciclo di vita dell'opera, come riportato al paragrafo 1.2, e verificare la presenza o meno di complessità. L'esame della complessità dell'opera dovrà attenersi alle varie fasi in cui si articola, dalla progettazione, alla esecuzione, al collaudo.

Ai fini della scelta del criterio di aggiudicazione, possono quindi venire in considerazione differenti aspetti quali:

- la priorità o rilevanza del lavoro o dell'opera (ad esempio l'opera da realizzare potrebbe essere *strategica* per le politiche della stazione appaltante oppure *particolarmente urgente* perché finalizzata a ristabilire adeguate condizioni di sicurezza o a superare situazioni di emergenza ambientale o, infine, comportare l'utilizzo di un bene pubblico);

- la rilevanza economica del progetto (ovvero il costo dell'opera, il costo per la gestione e il costo per la manutenzione);

- le particolari condizioni progettuali quali:

- la *complessità architettonica* (intervento la cui rilevanza architettonica renda necessaria una particolare attenzione nella fase realizzativa);
- la *complessità ambientale* (opere di inserimento ambientale, impianti legati al ciclo dei rifiuti, per riuso e riciclo, presenza di ambienti particolarmente pericolosi);
- la *complessità storico-artistica* (rilevante valore dell'opera, sua unicità, presenza di particolari vincoli);
- la *complessità tecnologica* (presenza di sistemi o parti impiantistiche di particolare complessità progettuale, realizzativa e gestionale);

- le particolari condizioni gestionali quali:

- la complessità di funzionamento, uso e manutenzione dell'opera;
- la presenza di impianti e strutture inusuali e non realizzabili con abituali tecnologie e lavorazioni.

Sulla base di tutti gli elementi sopra evidenziati, la scelta del criterio di aggiudicazione è quindi successiva ad un attento esame da parte della Stazione appaltante della prestazione richiesta, e si configura e matura con il processo progettuale stesso.

Se non si evidenziano profili di complessità, ovvero nell'ipotesi in cui la documentazione di gara non lasci margini di definizione del contenuto dell'appalto all'impresa, predefinendo e descrivendo puntualmente tutti gli elementi progettuali, se il progetto si sviluppa in maniera standard, **e comunque sempre che, anche nelle ipotesi sopra citate, non esistano superiori ragioni di tutela di esigenze sociali, della salute, dell'ambiente o della promozione dello sviluppo sostenibile**, è evidente l'opportunità di procedere con il "criterio del prezzo più basso". Diversamente, in presenza delle situazioni di cui sopra, si consiglia l'utilizzo del "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

Si evidenzia come la scelta del criterio di aggiudicazione da utilizzare maturi con l'evolversi della progettazione e che comunque tale scelta deve essere effettuata dal RUP entro lo sviluppo della progettazione definitiva.

HAI CONTROLLATO CHE?

- 1. Il RUP, prima della progettazione definitiva abbia scelto la procedura di gara da seguire (aperta o ristretta) e il relativo criterio di aggiudicazione (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa)?*
- 2. La scelta della procedura e del criterio di aggiudicazione siano adeguatamente esplicitati nella determina a contrarre?*

Parte 2	IL CRITERIO D'AGGIUDICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA
	Descrizione dei vantaggi derivanti dall'applicazione del criterio d'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici, ma anche delle condizioni organizzative necessarie per la gestione del relativo processo di gara (oggettivamente più impegnativo per le Stazioni appaltanti rispetto all'alternativa del criterio del prezzo più basso).

2.1 LE CONDIZIONI PER L'APPLICAZIONE DEL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

IN EVIDENZA:

1. *Per la valutazione delle offerte tecniche è opportuno che la Stazione appaltante predisponga, sempre nella documentazione di gara, una sorta di "griglia di valutazione";*
2. *I Commissari di gara devono essere nominati in numero dispari, fra soggetti dotati di particolare competenza ed esperienza, con atto formale, dopo la scadenza del termine di ricezione delle offerte.*

L'efficace applicazione del "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa" presuppone una serie di misure organizzative e procedurali, rappresentate sinteticamente nello schema seguente.

Tabella 4 – Le condizioni per l'efficace applicazione del criterio

1 - Documentazione di gara di qualità
2 - Griglia di valutazione
3 - Cautela nelle richieste di miglioramenti progettuali in offerta
4 - Qualificazione dei Commissari di gara
5 – Valutazione delle offerte
6 – Controllo della messa in atto e della permanenza dei fattori di qualità durante l'esecuzione dei lavori

Nella tabella seguente si specificano le ragioni che giustificano le misure organizzative e procedurali sopra raccomandate per l'efficiente applicazione del criterio.

Tabella 5 - Raccomandazioni nell'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa

	Misura proposta	Motivazione
1	Documentazione di gara di qualità	Se la Stazione appaltante intende ottenere offerte di elevata qualità e lavori di corrispondente livello, deve preparare in modo accurato la documentazione di gara, prestando particolare attenzione alla determinazione dei contenuti dell'offerta tecnica, che deve essere coerente e congruente con le previsioni progettuali, tenuto conto anche degli elementi di valutazione prescelti. Nella documentazione di gara, oltre ad individuare i criteri di valutazione ed i fattori di ponderazione, devono essere esplicitate, per ciascun criterio, le modalità in base alle quali i Commissari di gara costruiscono il loro giudizio.
2	Griglia di valutazione	La "griglia di valutazione", quale strumento operativo di lavoro, riporta, in un unico documento, i criteri di valutazione, con eventuale articolazione in sub-criteri, e i fattori di ponderazione. I criteri devono essere logici e oggettivi al fine di favorire la comparazione delle offerte e la loro esplicitazione deve avvenire nel bando e nel disciplinare.
3	Cautela nelle richieste di miglioramenti progettuali in offerta	In generale, è opportuno limitare la richiesta di miglioramenti progettuali a componenti minori del progetto.
4	Qualificazione dei Commissari di gara	E' opportuno verificare, prima della nomina, la competenza e la specializzazione dei candidati al ruolo di membro della Commissione giudicatrice in relazione allo specifico appalto e, in particolare, in relazione alla valutazione dei metodi di lavoro, delle attrezzature proposte e delle migliorie tecnico progettuali.
5	Valutazione delle offerte	Le Stazioni appaltanti devono prevedere adeguati tempi di valutazione delle offerte e organizzazione delle operazioni di gara full time, in un periodo continuo. Le operazioni di gara devono cioè avvenire con continuità e per un periodo concentrato di tempo, adeguato alla difficoltà delle operazioni stesse.
6	Controllo della messa in atto e della permanenza dei fattori di qualità durante l'esecuzione dei lavori	E' necessario inoltre controllare la messa in atto e la permanenza, durante l'esecuzione del contratto, dei fattori di qualità proposti in offerta dal concorrente aggiudicatario, da richiamare comunque quali parti integranti e sostanziali del contratto. A tal fine quanto proposto in offerta deve essere oggetto di specifica previsione in apposite clausole contrattuali.

HAI CONTROLLATO CHE?

Nel bando e nel disciplinare di gara sia stata predisposta la "griglia di valutazione" delle offerte tecniche a cui la Commissione giudicatrice dovrà attenersi?

2.2 LA CAUTELA NELLA RICHIESTA DI MIGLIORIE PROGETTUALI IN OFFERTA

IN EVIDENZA:

1. *In caso di aggiudicazione di appalto di sola esecuzione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa il RUP, di concerto con il progettista, può prevedere nell'offerta talune varianti non sostanziali, intendendosi per tali delle migliorie progettuali che non stravolgono il progetto stesso;*
2. *la Stazione appaltante, sulla base delle indicazioni del RUP e questi di concerto con il progettista, deve indicare con precisione, nella documentazione di gara, le parti del progetto che possono essere oggetto di miglioramento esecutivo;*
3. *La Stazione appaltante, sulla base delle indicazioni del RUP e questi di concerto con il progettista, deve indicare, nella documentazione di gara, i parametri preventivi di accettabilità delle migliorie;*
4. *Negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione, nel caso in cui siano consentite migliorie progettuali, il concorrente può non presentare alcuna miglioria e l'offerta è comunque accettabile, per cui si procede all'apertura dell'offerta economica;*
5. *Le eventuali migliorie presentate in sede di offerta devono avere un livello di definizione pari alla progettazione esecutiva (in termini di prezzo, specifiche ed elaborati grafici);*
6. *La Commissione di gara procederà alla valutazione dell'accettabilità delle migliorie sulla base dei parametri esplicitati nel bando e nel disciplinare di gara.*

L'art. 76 del Codice (rubricato "Varianti progettuali in sede di offerta"), al primo comma, prevede che "quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti possono autorizzare gli offerenti a presentare varianti".

Al comma 2 dello stesso articolo si precisa che, qualora tale autorizzazione non sia indicata nel bando, si dovrà intendere che le varianti non sono autorizzate. Invece, nel caso in cui le varianti siano autorizzate dal bando, l'art. 76, nel successivo comma 3, prescrive che "le stazioni appaltanti menzionino nel capitolato d'oneri i requisiti minimi che le varianti devono rispettare, nonché le modalità per la loro presentazione".

Ancora, al successivo comma 4, si chiarisce che "le stazioni appaltanti prendono in considerazione soltanto le varianti che rispondono ai requisiti minimi da esse prescritti".

Le varianti¹⁸, per essere ammissibili, devono pertanto essere coerenti al progetto messo a base di gara e devono rispettare le prescrizioni del capitolato speciale d'appalto.

I concorrenti hanno quindi la possibilità, nel caso in cui la Stazione appaltante autorizzi la presentazione di varianti, ai sensi dell'art. 76 del Codice, di inserire nell'offerta tecnica la proposta di variazioni progettuali migliorative (fermo restando i vincoli posti dal capitolato speciale di appalto).

Vale la pena ricordare come tali varianti siano però cosa diversa dalle varianti in corso d'opera disciplinate dall'art. 132 del Codice in relazione agli appalti di lavori pubblici.

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 3481 del 11 luglio 2008 ha chiarito come la ratio della scelta normativa comunitaria- tradottasi nell'art. 76 del D. Lgs. n. 163 del 2006- di consentire in via generale nelle gare da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la presentazione di varianti, "riposa sulla circostanza che, allorquando il sistema di selezione delle offerte sia basato su detto criterio, la stazione appaltante ha maggiore discrezionalità e soprattutto sceglie il contraente valutando non solo criteri matematici ma la complessità dell'offerta proposta, sicché nel corso del procedimento di gara potrebbero rendersi necessari degli aggiustamenti rispetto al progetto base elaborato dall'amministrazione"¹⁹.

¹⁸ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 5145 del 2008.

¹⁹ "Nel caso invece di offerta selezionata col criterio del prezzo più basso, poiché tutte le condizioni tecniche sono predeterminate al momento dell'offerta e non vi è alcuna ragione per modificare l'assetto contrattuale, non è mai ammessa la possibilità di presentare varianti" (v.d. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 3481 del 2008).

Come esplicitato dalla giurisprudenza in materia,²⁰ le varianti migliorative sono ammissibili purché rispettose di una serie di “criteri guida” e, per l’esattezza:

- sono ammesse varianti migliorative riguardanti le modalità esecutive dell'opera o del servizio, purché non si traducano in una diversa ideazione dell'oggetto del contratto, che si ponga come del tutto alternativo rispetto a quello voluto dalla stazione appaltante;

- è essenziale che la proposta tecnica sia migliorativa rispetto al progetto base, che l'offerente dia conto delle ragioni che giustificano l'adattamento proposto e le variazioni alle singole prescrizioni progettuali, che si dia la prova che la variante garantisca l'efficienza del progetto e le esigenze della Stazione appaltante sottese alla prescrizione variata;

- la Commissione giudicatrice ha ampio margine di discrezionalità, trattandosi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La stessa giurisprudenza²¹ ha precisato che “il grado “esecutivo” della definizione progettuale non osta alla possibilità di prevedere nell’offerta talune varianti non sostanziali, intendendosi per tali, quelle che non stravolgono il progetto stesso, secondo le linee ritenute essenziali dalla “lex specialis” di gara.

Si pensi, ad esempio, alla proposta di variazioni migliorative rese possibili dal possesso da parte dell’impresa di peculiari conoscenze tecnologiche²².

Si apre pertanto la possibilità per la Stazione appaltante, riconosciuta tanto in via legislativa quanto giurisprudenziale, di mettere a base di gara un progetto esecutivo e di aggiudicare la gara con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

In conclusione, le varianti migliorative possono consentire un risparmio di spesa e, nel contempo, l’ottenimento di un’opera migliore sotto i profili tecnico e funzionale, nel pieno rispetto quindi dei principi di “efficienza”, “economicità” e “tempestività” dell’azione amministrativa, enunciati all’art. 2, comma 1, del Codice dei contratti.

Il Regolamento (D.P.R. n. 207/2010) all’art. 15, rubricato “Disposizioni preliminari per la progettazione dei lavori e norme tecniche”, stabilisce, al comma 3, che “per ogni intervento, il responsabile del procedimento, in conformità di quanto disposto dall’[articolo 93, comma 2, del codice](#), valuta motivatamente la necessità di integrare o di ridurre, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell’intervento, i livelli di definizione e i contenuti della progettazione, salvaguardandone la qualità” e al successivo art. 33, comma 1, rubricato “Documenti componenti il progetto esecutivo”, che “il progetto esecutivo costituisce la ingegnerizzazione di tutte le lavorazioni e, pertanto, definisce compiutamente ed in ogni particolare architettonico, strutturale e impiantistico l’intervento da realizzare. Restano esclusi soltanto i piani operativi di cantiere, i piani di approvvigionamenti, nonché i calcoli e i grafici relativi alle opere provvisionali”.

Il progetto esecutivo è redatto nel pieno rispetto del progetto definitivo nonché delle prescrizioni dettate nei titoli abilitativi o in sede di accertamento di conformità urbanistica, o di conferenza di servizi o di pronuncia di compatibilità ambientale, ove previste. Il progetto esecutivo è composto da una serie di documenti, dettagliatamente elencati all’art 33, comma 1, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento ai sensi dell’[articolo 15, comma 3](#), anche con riferimento alla loro articolazione. Ciò significa che il RUP può motivatamente decidere di discostarsi dall’elenco indicato all’art. 33.

Negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione, nel caso in cui siano consentite migliorie progettuali, tali migliorie, come nel proseguo del documento verrà illustrato, dovranno essere singolarmente indicate e quantificate con un prezzo da indicare solo nell’offerta economica. A tal proposito si sottolinea infatti come nell’offerta tecnica non possano essere inseriti in alcun modo elementi di natura economica, pena la violazione del principio di segretezza dell’offerta.

²⁰ Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6500 del 2010; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 923 del 2003; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 578 del 2001.

²¹ Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 1154 del 2010.

²² Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 febbraio 1999 n. 149.

Per la quotazione economica delle migliorie si consiglia di utilizzare **l'offerta a prezzi unitari attraverso la lista delle categorie e lavorazioni e di far indicare a corpo gli importi richiesti per l'esecuzione delle stesse.**

Si sottolinea, inoltre, l'importanza che la Stazione appaltante, sulla base delle indicazioni del RUP e questi di concerto con il progettista, indichi con precisione nella documentazione di gara le parti del progetto che possono essere oggetto di miglioramento esecutivo. A tal fine il RUP, nel proporre all'amministrazione il sistema di affidamento con il relativo criterio di aggiudicazione, prima della verifica o validazione del progetto, deve indicare, sentito il progettista, le parti, in relazione a tutti gli elaborati di progetto, alle quali possono essere apportate variazioni migliorative (o migliorie) da parte dell'offerente.

La miglioria presentata dall'offerente deve avere un livello di definizione pari alla progettazione esecutiva (in termini di specifiche ed elaborati grafici).

Risulta pertanto essenziale che il concorrente nell'offerta tecnica:

1. illustri le ragioni giustificanti le migliorie proposte, limitate agli ambiti espressamente individuati negli elaborati di progetto e riportati nel bando e disciplinare di gara, ed indichi in dettaglio le migliorie alle singole prescrizioni progettuali;
2. indichi tutte le parti dell'opera che a seguito delle migliorie proposte necessitano di variazione e quelle che non necessitano di variazione;
3. presenti i miglioramenti proposti a livello esecutivo assumendosi il relativo onere di ingegnerizzazione dell'intero progetto.

Il momento di valutazione delle migliorie presentate dagli offerenti in sede di gara è particolarmente delicato. Le ipotesi possono essere molteplici e diversificate.

In primis può verificarsi il caso che **il concorrente non presenti alcuna miglioria.**

L'offerta è comunque accettabile e può verificarsi che, sulla base della valutazione della stessa, effettuata tenuto conto degli altri criteri di valutazione di natura qualitativa, l'impresa possa aggiudicarsi la gara. In tal caso l'operatore economico eseguirà i lavori sulla base del progetto esecutivo posto a base di gara dalla stazione appaltante.

Più articolata diventa la fattispecie nell'ipotesi di **migliorie** che vengono presentate dall'operatore economico e che possono essere **valutate del tutto accettabili, non accettabili o parzialmente accettabili** per problematiche relative ad aspetti di dettaglio.

Infatti, mentre in caso di valutazione di piena accettabilità della miglioria non si pongono particolari problemi e laddove l'impresa risultasse aggiudicataria, questa eseguirà i lavori sulla base anche delle migliorie presentate nell'offerta tecnica e del prezzo offerto, come risultante dall'offerta economica, più problematica appare la situazione in caso di migliorie valutate in modo completamente negativo dalla stazione appaltante e ritenute pertanto inaccettabili o valutate parzialmente accettabili in quanto presentano problematiche relative ad aspetti di dettaglio o ad affinamenti esecutivi.

In relazione a quest'ultima fattispecie occorre, preliminarmente, riflettere sul fatto che la Stazione appaltante non possa richiedere all'appaltatore, la cui offerta sia risultata migliore sulla base di tutte le valutazioni effettuate, di modificare, in presenza di una miglioria valutata in modo non completamente positivo, la propria offerta e di eseguire i lavori sulla base del progetto predisposto dalla stazione appaltante e dell'offerta economica da lui presentata.

Per evitare il verificarsi di tali fattispecie (ovvero di **migliorie ritenute inaccettabili o migliorie valutate parzialmente accettabili**) occorre, fin dalla documentazione di gara, prevedere strumenti che consentano di affrontare simili problematiche e forniscano in particolare, sia alla Commissione giudicatrice che agli operatori economici, quanto necessario per poter valutare quali requisiti, caratteristiche, ecc. deve avere una **miglioria** per essere considerata "accettabile".

Si impone quindi la necessità per la Stazione appaltante di stabilire, in fase di progetto, e di indicare nel bando di gara e ancor più nel disciplinare, dei parametri preventivi di accettabilità delle migliorie, in assenza dei quali l'offerta non può, di per sé, ritenersi idonea.

La Stazione appaltante deve, cioè, individuare, sulla base delle indicazioni del RUP e questi di concerto con il progettista, una "soglia di accettabilità" della miglioria, descrivendo "cosa si richiede" e ancor più "cosa non si vuole". Tale soglia tuttavia non opera in caso di mancata presentazione di migliorie, non essendo le

stesse un elemento obbligatorio dell'offerta tecnica, la cui presentazione è rimessa infatti alla sola valutazione discrezionale di ogni singolo operatore economico.

Il mancato superamento della soglia di accettabilità della miglitoria (da non intendersi come punteggio numerico di sbarramento) porterà alla non apertura dell'offerta economica, mentre, là dove la miglitoria superi la soglia di accettabilità, anche in presenza di carenze relative ad aspetti di dettaglio o ad affinamenti esecutivi, si procede all'apertura dell'offerta economica.

In quest'ultimo caso, ove l'offerta risultasse l'aggiudicataria, il soggetto sarà tenuto ad eseguire i lavori comprensivi della miglitoria, al prezzo da lui offerto, ponendo in essere quanto necessario per la realizzazione della stessa, a sue spese. Si precisa che la realizzazione delle miglitorie a spese dell'appaltatore, anche nell'ipotesi di lavorazioni non previste, si differenzia dalle varianti in corso d'opera di cui all'art. 132, comma 3, del D. Lgs 163/2006.

Si richiama l'attenzione sul fatto che la Commissione debba valutare in modo approfondito le miglitorie presentate sotto tutti i profili, di compatibilità col progetto a base di gara e di realizzabilità delle stesse, e, in relazione a ciò, deve essere dotata delle competenze professionali necessarie.

Premesso che le miglitorie devono essere eseguite dall'impresa a proprie spese, si precisa come nel caso di miglitorie ritenute accettabili ma carenti sotto aspetti di dettaglio o affinamenti esecutivi, nell'importo offerto debba intendersi ricompreso anche quanto necessario all'esecuzione dei lavori con le miglitorie proposte, anche comprensive degli aspetti di dettaglio o affinamenti esecutivi carenti.

Pertanto, si suggerisce di inserire nel contratto, tanto nel caso di **miglitorie ritenute accettabili in toto** quanto nel caso di **miglitorie ritenute accettabili ma che presentino problematiche relative ad aspetti di dettaglio**, una clausola in cui si specifica che l'appaltatore si impegna ad eseguire, a sue spese, tutte le lavorazioni necessarie per adeguare il progetto, posto dalla stazione appaltante a base di gara, alle variazioni dallo stesso proposte.

E' onere della stazione appaltante, prima di provvedere a dichiarare l'aggiudicazione definitiva, fermo restando la definitività della valutazione operata della Commissione giudicatrice, acquisire l'accettazione del progettista e la validazione del RUP sulla base della documentazione prodotta in sede di gara dall'offerente.

Prima della stipula del contratto, infatti, il progettista dovrà verificare la coerenza interna della documentazione progettuale presentata dall'impresa con il progetto posto dalla Stazione appaltante a base di gara.

Si precisa che la valutazione dell'offerta da parte del RUP e del progettista non inficiano la valutazione effettuata dalla Commissione giudicatrice che, come predetto, ha carattere definitivo.

Visto che il ruolo del progettista non termina con la predisposizione del progetto posto dalla Stazione appaltante a base di gara ma con la stipula del contratto, è necessario che nel conferimento dell'incarico al progettista sia previsto l'obbligo per lo stesso di compiere quanto necessario per verificare la compatibilità della miglitoria proposta con il progetto originario da lui elaborato.

Nell'incarico di progettazione inoltre potrebbe essere individuato l'onere per il progettista di predisporre un documento, (una sorta di "vademecum"), che fornisca al RUP uno strumento riassuntivo nel quale siano evidenziate le caratteristiche fondanti degli aspetti progettuali su cui le miglitorie sono ammesse.

In relazione agli obblighi gravanti sull'impresa una volta divenuta efficace l'aggiudicazione definitiva, si ricorda come l'aggiudicatario debba provvedere al completo adeguamento di tutta la documentazione di progetto, comprensiva anche del PSC, alle proposte riportate in offerta, anche per quelle parti dell'opera potenzialmente coinvolte dall'intervenuta miglitoria progettuale.

L'aggiudicatario ha l'onere di provvedere all'adeguamento prima che si proceda alla stipula del contratto al fine di riportare nel contratto tutti gli obblighi derivanti dall'offerta presentata. Tale onere deve essere previsto nel bando di gara e conseguentemente il termine per la stipula del contratto può variare in funzione di quanto previsto dall'art. 11, comma 9, del Codice.

HAI CONTROLLATO CHE?

1. *In caso di previsione di migliorie al progetto esecutivo a base di gara queste siano rispettose dei "criteri guida" elaborati dalla giurisprudenza?*
2. *Siano stati indicati nel bando e nel disciplinare di gara dei parametri preventivi di accettabilità delle migliorie?*
3. *Siano state indicate, sentito il progettista, le parti, in relazione a tutti gli elaborati di progetto, alle quali possono essere apportate variazioni migliorative (o migliorie) da parte dell'offerente?*
4. *Sia stata individuata, sulla base delle indicazioni del RUP e questi di concerto con il progettista, una "soglia di accettabilità" della miglioria, descrivendo "cosa si richiede" e ancor più "cosa non si vuole"?*
5. *Le migliorie presentate dall'offerente siano state singolarmente indicate e quantificate con un prezzo da indicare solo nell'offerta economica?*
6. *Se si aggiudica la gara ad un operatore economico che ha presentato migliorie, il progettista verifichi la compatibilità di esse col progetto originario da lui elaborato posto a base di gara?*
7. *La Stazione Appaltante, prima di procedere all'aggiudicazione definitiva, acquisisca la validazione, da parte del RUP, del progetto esecutivo comprensivo delle migliorie proposte dall'aggiudicatario?*
8. *Nel contratto di appalto sia stata inserita una clausola in base alla quale l'operatore economico che si è aggiudicato la gara sia tenuto ad eseguire i lavori, comprensivi della miglioria proposta, al prezzo offerto?*

RACCOMANDAZIONE:

In considerazione delle ulteriori attività e responsabilità di cui il progettista deve farsi carico, è necessario che dette attività siano previste nel documento preliminare alla progettazione ai fini del successivo affidamento dell'incarico al progettista medesimo.

2.3 DEFINIZIONE DELLE GRIGLIE DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

IN EVIDENZA:

Il presente paragrafo riporta alcune ipotesi di criteri di valutazione articolati in sub-criteri, indicando anche i possibili contenuti dell'offerta tecnica e i possibili relativi criteri motivazionali.

Si precisa che, mentre si suggerisce il fattore ponderale dei criteri di valutazione (distinto in minimo – raccomandato - massimo), in questa guida non si consiglia esplicitamente il punteggio dei sub-criteri che è rimesso alla discrezionalità della Stazione Appaltante e da quest'ultima deve essere indicato nella documentazione di gara.

Al fine di supportare le Stazioni appaltanti nella definizione dei criteri di valutazione per gli appalti di lavori di sola esecuzione, si suggeriscono dei criteri di valutazione con i relativi fattori di ponderazione, con una articolazione anche in sub-criteri, nonché la documentazione che l'operatore economico dovrà presentare in relazione ad essi.

Si rimette alla discrezionalità di ciascuna Stazione appaltante la scelta dei sub-pesi o sub-punteggi da attribuire ai sub-criteri. Si raccomanda comunque una particolare attenzione alla sostenibilità energetico-ambientale, come valutata nei Protocolli ITACA in precedenza richiamati, con particolare riferimento all'edilizia. Si evidenzia che tutti i criteri devono essere attentamente valutati. In particolare il criterio indicato nel successivo punto 1) lettera c "Attrezzature, macchinari e prodotti" deve essere considerato in relazione allo specifico appalto ed essere inserito tra i criteri di valutazione solo se effettivamente conferente e significativo nel contesto dell'appalto stesso dal punto di un realistico e quantificabile impatto ambientale, in termini della sua capacità di riduzione.

All'offerta tecnica dovranno poi essere allegate le planimetrie di cantiere e le schede tecniche delle attrezzature e dei macchinari proposti.

Si riportano i seguenti "**criteri di valutazione**" e, nello schema di pagina 36, **i relativi fattori di ponderazione**:

1) Sviluppo e svolgimento dei lavori

Punteggio: minimo 35 - massimo 65

Tale criterio può essere valutato nei termini dei seguenti sub-criteri:

a) **Misure aggiuntive delle condizioni di sicurezza**

L'impresa concorrente potrà presentare una proposta migliorativa delle condizioni di sicurezza. Tali misure dovranno essere aggiuntive rispetto a quelle già previste nel PSC.

Le misure aggiuntive dovranno essere esplicitate in apposita relazione nella quale saranno indicate e motivate e, ove necessario, accompagnate dalla relativa documentazione, le soluzioni messe in atto per assicurare maggiori condizioni di sicurezza dei lavoratori nell'esecuzione dell'appalto.

Là dove tali misure aggiuntive di sicurezza siano connesse o derivanti da una particolare organizzazione di cantiere o da processi lavorativi o da una diversa organizzazione delle fasi lavorative, se ne dovrà esplicitamente dar conto nella relazione, spiegandone anche le motivazioni e dovrà inoltre essere indicato come tali misure si coordinano con il PSC redatto dal coordinatore della sicurezza.

Tali misure, che devono essere rispondenti ai requisiti minimi di cui all'art. 76, comma 4, del Codice dei contratti, potranno essere valutate, ad esempio, nei termini dei seguenti "criteri motivazionali":

- **coerenza** con il PSC;
- **efficacia** delle misure per la maggiore sicurezza dei lavoratori;

- **esecutività** della proposta ovvero illustrazione e modalità realizzative della stessa;
- ecc...

b) Organizzazione generale di cantiere

La proposta di organizzazione generale di cantiere deve consistere in una relazione in cui sono indicate e illustrate: la struttura fissa di cantiere proposta, le misure atte a realizzare un'efficace organizzazione operativa del cantiere stesso (accessi e viabilità interna, zona di carico e scarico, stoccaggio e smaltimento dei materiali di risulta, ecc...), un'adeguata ubicazione e qualità degli uffici logistici e tecnici (uffici, servizi igienici, spazi per il deposito delle attrezzature, dei mezzi d'opera e dei materiali), le risorse, le dotazioni di cantiere, le misure per l'umanizzazione del luogo di lavoro ovvero le specifiche che l'offerente si impegna ad adottare per favorire un maggior comfort dei lavoratori (ad es. strutture aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie, buoni pasto o servizio mensa, utilizzo di un pulmino per portare i lavoratori sul luogo di lavoro, ecc...).

All'interno della relazione il concorrente può poi indicare le misure previste per ridurre l'impatto ambientale determinato dall'impianto del cantiere, con particolare riferimento agli effetti prodotti sul traffico, all'inquinamento acustico e alle polveri. Si pensi, ad esempio, all'utilizzo di materiali riciclati, di materiali a chilometri zero - cosiddetto concetto di "glocal" ovvero materiali di provenienza locale - di materiali ecologici a basso impatto ambientale (materiali cioè riciclabili o comunque che possono essere smaltiti senza il ricorso alle procedure per lo smaltimento dei rifiuti speciali, ecc...).

Alla relazione esplicativa dell'organizzazione generale di cantiere va allegata la relativa planimetria di cantiere.

Tale proposta di organizzazione generale di cantiere potrà essere valutata, ad esempio, nei termini dei seguenti "criteri motivazionali":

- migliore **collocazione e qualità** degli impianti;
- migliore **organizzazione operativa** di cantiere, privilegiando gli aspetti che hanno influenza sui "livelli di disturbo" delle attività circostanti cioè modalità di approvvigionamento, stoccaggio dei materiali, trasporto a discarica o a smaltimento, transito nei luoghi di lavoro, che riducano al minimo i livelli di rumorosità e l'emissione di polvere nelle aree esterne al cantiere, l'impatto ambientale e gli effetti negativi sul traffico automobilistico;
- migliore **comfort** per i lavoratori;
- **coerenza** con il PSC;
- ecc...

c) Attrezzature, macchinari e prodotti

L'impresa concorrente dovrà indicare, in una relazione, le attrezzature e i macchinari che intende utilizzare, ai fini del miglior perseguimento di esigenze ambientali e produttive, per la realizzazione dei lavori oggetto di appalto.

A tale relazione dovranno essere allegate le schede tecniche delle attrezzature e dei macchinari che si intendono utilizzare, comprensive delle certificazioni e marcature CE, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. Le attrezzature e i macchinari proposti dovranno garantire un livello di sicurezza e qualità del prodotto finito non inferiore a quello previsto nel progetto e nel capitolato speciale.

Le attrezzature e i macchinari potranno essere valutati, ad esempio, nei termini dei seguenti "criteri motivazionali":

- **utilizzo di attrezzature, macchinari e prodotti** "glocal" ossia di provenienza locale;
- **utilizzo di attrezzature e macchinari con un ridotto impatto ambientale** (riduzione dell'emissione di polveri, riduzione dell'inquinamento acustico, risparmio energetico);
- **utilizzo di attrezzature e macchinari con elevato livello di produttività**

- ecc...

d) Organizzazione del personale impiegato nell'esecuzione dei lavori e qualificazione dello stesso

Tale proposta consta in una relazione contenente le modalità di organizzazione del personale (es. squadre di lavoro e "personale chiave", cioè "specialisti", in numero idoneo correlato alla tipologia tecnica dell'opera e al valore economico della stessa, che controllano e garantiscono la realizzazione dei lavori nel modo migliore nel rispetto del cronoprogramma previsto per l'esecuzione dei lavori).

In tale relazione potrà essere esplicitato un piano inerente la formazione professionale del personale impiegato nell'esecuzione dei lavori, specifico per l'appalto in questione ed ulteriore rispetto a quello sulla sicurezza previsto dal D.Lgs 81/2008.

Tale piano di formazione, che avrà come destinatari tutti i lavoratori, antecedentemente al loro ingresso in cantiere, dovrà riportare anche le modalità di risoluzione di possibili problemi linguistici per l'eventuale presenza in cantiere di lavoratori stranieri.

Relativamente al "personale chiave", dovranno essere indicati le attività nelle quali sono impiegati e i tempi di effettivo impiego, le qualifiche individuali risultanti dallo specifico curriculum vitae.

L'organizzazione del personale impiegato nell'esecuzione dei lavori potrà essere valutata, ad esempio, nei termini dei seguenti "criteri motivazionali":

- per quanto riguarda i "lavoratori", **organizzazione delle squadre di lavoro, qualità del corso di formazione** ed efficacia delle modalità per la risoluzione di eventuali problemi linguistici;
- per quanto riguarda il "personale chiave", le **modalità di impiego** anche in relazione all' **esperienza progressa** connessa alle specificità dell'appalto²³ ;
- ecc...

e) Processi/Metodi di esecuzione dei lavori ovvero criteri di realizzazione dei lavori.

Tale documento consta di una relazione nella quale viene specificato il processo/metodo di esecuzione dei lavori proposto e la successione e la durata delle singole fasi di lavoro con illustrazione delle risorse materiali e umane ad esse assegnate.

Nella relazione, nella quale dovranno essere indicati i servizi tecnici offerti in fase pre e post-realizzazione, dovranno essere evidenziati i miglioramenti nei processi lavorativi che si traducano in un risparmio energetico, in un minor impatto sull'ambiente circostante e, in generale, in un'efficace esecuzione dell'opera. Tale processo/metodo di esecuzione dei lavori, potrà essere valutato, ad esempio, nei termini dei seguenti "criteri motivazionali":

- **chiarezza, esaustività ed esecutività** del processo di lavoro;
- **effetti del processo lavorativo** in termini di minor impatto ambientale e di modalità esecutive;
- **utilizzo di processi di bioedilizia**, comportanti un minor consumo di risorse non rinnovabili;
- **ottimizzazione/miglioramento del processo delle lavorazioni** ;
- ecc...

2) Migliorie progettuali proposte per l'esecuzione dei lavori

Punteggio: minimo 0 - massimo 40

Tale documento consta, relativamente alle parti indicate dall'amministrazione come possibile oggetto di soluzioni migliorative, di una relazione contenente le soluzioni progettuali migliorative del progetto esecutivo predisposto dalla Stazione appaltante.

Tutti i documenti componenti il progetto esecutivo, indicati all'art. 33 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. n. 207 del 2010), dovranno essere adeguati e coerenti con le migliorie

²³ Vedi nota 9 a pag. 13

progettuali proposte. Ad esempio, nel caso di miglioramenti tali da comportare un risparmio nei costi di manutenzione dell'opera o una riduzione dei consumi energetici, l'impresa dovrà presentare una proposta di modifica/aggiornamento del piano di manutenzione predisposto dalla stazione appaltante alla luce di detti miglioramenti.

Le migliorie presentate devono avere un livello di definizione pari alla progettazione esecutiva o almeno definitiva (in termini di specifiche ed elaborati grafici) e devono essere accompagnate, come detto, da una relazione che ne illustri gli effetti, con l'indicazione delle parti del progetto posto a base di gara che conseguentemente devono essere modificate e di quelle che non necessitano di modifiche.

Tali migliorie progettuali, che devono essere rispondenti ai requisiti minimi di cui all'art. 76, comma 4, del Codice dei contratti, potranno essere valutate, ad esempio, nei termini dei seguenti "criteri motivazionali":

- **qualità** del miglioramento progettuale ovvero completezza ed esaustività della proposta in tutti i suoi aspetti così da permettere un giudizio complessivo senza alcuna riserva;
- **cantierabilità** ovvero la proposta deve essere fattibile oltre che dal punto di vista tecnico, anche dal punto di vista amministrativo (non deve cioè essere necessario acquisire ulteriori pareri, indagini, ecc...);
- **innovazione** ovvero la proposta deve essere connotata di originalità in relazione al progetto e, se possibile, in relazione al mercato degli appalti del settore;
- **specificità** nel senso che la proposta sia stata creata appositamente per l'appalto e non sia una proposta "standard";
- **risparmio per la Stazione appaltante** per quanto riguarda i costi di manutenzione dell'opera;
- **minimizzazione dell'impegno di risorse materiali non rinnovabili**
- **massimo utilizzo delle risorse naturali impegnate nell'intervento**
- ecc...

3) Prezzo per l'esecuzione dei lavori

Punteggio: minimo 20 - massimo 35

Essendo il prezzo un elemento quantitativo per il quale vanno applicate le formule matematiche esplicitate all'Allegato G del D.P.R. n. 207 del 2010, per la sua illustrazione si rinvia alla Parte terza della presente guida.

I criteri di valutazione raccomandati, unitamente ai fattori di ponderazione e ai sub-criteri, vengono denominati sinteticamente in gergo tecnico "Griglie di valutazione" raccomandate (*Evaluation grills*).

Le griglie di valutazione avranno pertanto una struttura simile a quella indicata nello schema seguente relativa ad un appalto di lavori pubblici di sola esecuzione. Si precisa che, nel suddetto schema non sono indicati i sub-punteggi relativi ai sub-criteri di valutazione, in quanto completamente rimessi alla valutazione discrezionale della Stazione appaltante

Si sottolinea come, qualunque siano i criteri di valutazione scelti dalla Stazione appaltante, il punteggio finale debba essere pari a 100.

Si precisa inoltre che non potendo la Commissione operare una valutazione sul tempo, si è optato per non indicarlo nella Guida. Ciò non toglie che se un'Amministrazione intenda valutare l'elemento "tempo", occorre che il criterio sia inserito tra quelli economici e valutato con formula matematica.

Tabella 6 – Schema di griglia di valutazione

Oggetto della gara	Tipologia di realizzazione di lavori pubblici: Appalto di sola esecuzione	Criteri di valutazione	
		Fattore ponderale minimo	massimo
Esecuzione dei lavori	<i>Primo criterio</i>		
	Sviluppo e svolgimento dei lavori articolato nei seguenti sub-criteri:	35	65
	a) misure aggiuntive delle condizioni di sicurezza;	...	...
	b) organizzazione generale di cantiere;	...	...
	c) attrezzature e macchinari;	...	...
d) organizzazione del personale impiegato nell'esecuzione dei lavori e qualificazione dello stesso;	...	...
e) processi/metodi di esecuzione dei lavori ovvero criteri di realizzazione dei lavori	...	...
	<i>Secondo criterio</i>		
Migliorie progettuali proposte per l'esecuzione dei lavori	0	40	
Articolato nei seguenti sub criteri:			
a) ...	...	...
b) ...	...	...
c) ...	...	...
	<i>Terzo criterio</i>		
Prezzo per l'esecuzione dei lavori	20	35	
	<i>Quarto criterio</i>		
Tempo (criterio da inserire in offerta economica)	0	5	

HAI CONTROLLATO CHE?

1. *I criteri motivazionali siano stati adeguatamente esplicitati nel disciplinare di gara?*
2. *I criteri motivazionali abbiano adeguatamente fissato gli indicatori ai quali si atterrà la Commissione di gara per la valutazione delle offerte?*
3. *Ove previsti sub-criteri di valutazione, siano stati indicati i relativi sub-punteggi?*
4. *Il punteggio complessivo dei criteri di valutazione sia pari a cento?*

2.4 LA NECESSITA' DI CONTROLLARE LA MESSA IN ATTO DA PARTE DELL'ESECUTORE DELLE MIGLIORIE PROPOSTE IN OFFERTA TECNICA

IN EVIDENZA:

- 1. E' opportuno che la Stazione appaltante preveda, nello schema di contratto, delle clausole (il cui contenuto sarà individuato in ragione delle peculiarità in considerazione delle quali l'operatore economico è risultato aggiudicatario) in cui riportare gli aspetti dell'offerta tecnica dell'operatore economico risultato aggiudicatario che sono stati determinanti per l'aggiudicazione della gara, al fine di verificarne il rispetto e l'attuazione in fase di esecuzione;*
- 2. La Direzione dei Lavori deve verificare costantemente, di concerto con il RUP e la Stazione appaltante, la piena osservanza degli obblighi assunti dall'impresa (risultata aggiudicataria) in relazione ai metodi di realizzazione dei lavori, all'organizzazione, alle forze produttive e al personale da impiegare, così come risultanti dall'offerta tecnica e dal contratto, evidenziando eventuali inadempienze;*
- 3. E' opportuno che il RUP valuti, fin dalla fase di stesura del capitolato speciale di appalto (quindi in fase di predisposizione della documentazione di gara), quali inadempimenti, totali o parziali, possano comportare l'applicazione di penali e quali inadempimenti comportino, invece, la risoluzione del contratto;*
- 4. In caso di inadempimento da parte dell'impresa risultata aggiudicataria di quanto offerto e riportato nel contratto saranno possibili, in base a quanto previsto nello stesso contratto, l'applicazione di penali giornaliere di tipo economico o, nei casi più gravi, la risoluzione del contratto;*
- 5. Le migliorie offerte in sede di gara devono necessariamente essere eseguite nella loro più esaustiva completezza, con l'inevitabile conseguenza che, nell'eventualità di un totale o parziale inadempimento delle stesse, la circostanza non può non qualificarsi che grave inadempimento legittimante la risoluzione del rapporto negoziale.*

Uno dei punti deboli nell'attuale prassi di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consiste nel fatto che spesso la Stazione appaltante non dispone di strumenti idonei per controllare la messa in atto e il permanere, durante l'esecuzione del contratto, delle condizioni offerte dal concorrente risultato aggiudicatario.

Per consentire che la concorrenza fra gli operatori economici sia leale ed effettiva, occorre predisporre questi strumenti di controllo fin dalla fase di preparazione della documentazione di gara.

Gli strumenti che consentono tale controllo sono le **clausole contrattuali**, nelle quali la Stazione appaltante riporta gli aspetti proposti dall'operatore economico in relazione ai criteri di valutazione che hanno consentito allo stesso di aggiudicarsi la gara, al fine di verificarne il rispetto e l'attuazione nella fase di esecuzione dei lavori.

Occorre, cioè, che il contratto contenga quanto offerto dal Concorrente risultato aggiudicatario, onde dotare la Direzione dei lavori, di concerto con il RUP e la Stazione appaltante, di tutti gli strumenti idonei per poter verificare il rispetto di quanto proposto dallo stesso aggiudicatario.

In tal senso appare necessario l'inserimento nello schema di contratto di apposite clausole contrattuali che prevedano espressamente il rispetto del complesso degli impegni e delle obbligazioni assunte dall'offerente, risultato poi aggiudicatario, appositamente riportate nell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si riportano, come esempio, le voci da pagina 32 a pagina 36 nell'ambito dei criteri di valutazione che hanno determinato l'assegnazione di punteggi premianti ai fini dell'aggiudicazione.

Volendo individuare un livello di gradualità nell'eventuale inadempimento dell'appaltatore, appare opportuno che il RUP richieda alla Direzione Lavori la verifica costante della piena osservanza degli obblighi assunti dall'impresa in relazione ai metodi di realizzazione dei lavori, all'organizzazione, alle forze produttive e al personale da impiegare, così come risultanti dall'offerta tecnica e dal contratto.

Nell'eventuale riscontro di una parziale o totale inottemperanza agli impegni dichiarati in sede di offerta, che si riverberino in un ritardo nell'avanzamento dei lavori, può essere contemplata la fattispecie come legittima causa di applicazione di una penale per ritardo da inadempimento. Laddove detto ritardo assurga a livelli tali per cui la penale, economicamente apprezzata, superi il 10% dell'importo di contratto, si integra la fattispecie di cui all'art. 145, comma 4, del D.P.R. 207/2010, ovvero l'ipotesi di risoluzione del contratto per fatto e colpa dell'appaltatore: si tratta di una clausola risolutiva espressa da inserire nella modulistica contrattuale.

Peraltro, è opportuno sottolineare che alla Stazione appaltante, sempre in sede contrattuale, deve essere riconosciuta la facoltà di risolvere comunque il contratto per grave inadempimento, anche nel caso in cui non si sia maturato un ritardo che comporti l'applicazione di penale superiore al 10% dell'entità dell'affidamento (per il quale sarebbe applicabile l'art. 145, comma 4 del D.P.R. n. 207/2010), quando sia riscontrabile che l'inottemperanza e il mancato rispetto degli obblighi assunti in sede di offerta economicamente più vantaggiosa e riportati in contratto, provochi un danno per l'Amministrazione che si vede realizzata un'opera non rispondente alle caratteristiche tecnico-funzionali e temporali promesse e pattuite.

E' opportuno che il RUP valuti, in fase di stesura del capitolato speciale d'appalto (quindi in fase di predisposizione della documentazione di gara), quali inadempimenti, totali o parziali, possano comportare l'applicazione di penali e quali inadempimenti comportino invece la risoluzione del contratto.

Per inadempimento totale si intende la mancata messa in atto da parte dell'operatore economico di tutte le proposte indicate in offerta tecnica in relazione al criterio di valutazione indicato.

Per inadempimento parziale si intende la mancata messa in atto da parte dell'operatore economico di alcuni aspetti indicati in offerta tecnica in relazione al criterio di valutazione indicato.

In caso di concorso di più inadempimenti, siano essi totali e/o parziali, l'importo della penale è determinato dalla somma degli importi delle penali derivanti da ciascuna delle tipologie di inadempimento.

L'importo delle penali irrogate sulla base di quanto sopra previsto non concorre alla determinazione del 10% previsto dall'art. 145, comma 4, del D.P.R. n. 207/2010 ai fini dell'avvio del procedimento previsto dall'art. 136 del D. Lgs. 163/2006 per la risoluzione del contratto per grave inadempimento.

Si precisa che la risoluzione del contratto per grave inadempimento si può riscontrare solo ove l'inadempimento riguardi le Migliorie progettuali proposte per l'esecuzione dei lavori²⁴.

Le migliorie tecniche offerte in sede di gara, divenendo parte integrante del contratto e oggetto diretto della prestazione dell'appaltatore, devono necessariamente essere eseguite nella loro più esaustiva completezza, con l'inevitabile conseguenza che, nell'eventualità di totale o parziale inadempimento dell'esecutore di dette migliorie, la circostanza non può non qualificarsi che grave inadempimento legittimante la risoluzione del rapporto negoziale.

Diversamente, si ritiene che non si possa procedere alla risoluzione del contratto per grave inadempimento, in relazione al criterio "Sviluppo e svolgimento dei lavori", in quanto il mancato o inesatto adempimento non riguarda l'esecuzione dell'opera. Per tale criterio sarà invece possibile l'applicazione di eventuali penali così come determinate nello schema di contratto.

A questo proposito si suggerisce che la percentuale della penale sia proporzionale al fattore ponderale scelto, ossia al punteggio massimo attribuibile al corrispondente criterio/subcriterio di valutazione come risultante dal bando/disciplinare di gara, riparametrato al punteggio concretamente ottenuto dall'impresa.

Ai soli fini esemplificativi, per una maggiore comprensione della clausola sotto riportata, si ipotizza la seguente attribuzione dei punteggi ai subcriteri indicati nella Tabella 6.

²⁴ Ciò presuppone che la Stazione appaltante abbia previsto un peso considerevole, in termini di punteggio, per la miglioria e che quindi l'appalto sia aggiudicato all'impresa che ha presentato la miglioria che ha ottenuto il miglior punteggio.

Tabella 7 - Esempio di penali giornaliera riferite, ad un appalto di sola esecuzione di lavori, con importo a base di gara di Euro 1.500.000, in cui al criterio di valutazione "Sviluppo e svolgimento dei lavori", sia attribuito un punteggio massimo di 55 punti articolato in 5 sub-criteri con relativi sub-punteggi.

sub-criterio	descrizione	punti sub-criterio	inadempimento totale			inadempimento parziale		
			percentuale	penale max giornaliera in euro	penale min giornaliera in euro	percentuale	penale max giornaliera	penale min giornaliera
a)	Misure aggiuntive delle condizioni di sicurezza	10	0,03%	450,00	90,00	0,016%	240,00	48,00
b)	Organizzazione generale di cantiere	15	0,075%	1.125,00	225,00	0,025%	375,00	75,00
c)	Attrezzature macchinari	10	0,03%	450,00	90,00	0,016%	240,00	48,00
d)	Organizzazione del personale impiegato nell'esecuzione dei lavori e qualificazione dello stesso	10	0,03%	450,00	90,00	0,016%	240,00	48,00
e)	Processo/metodi di esecuzione dei lavori	10	0,03%	450,00	90,00	0,016%	240,00	48,00

Inadempimento totale per a), b), c), d), e) = mancata realizzazione di tutte le proposte indicate in offerta tecnica per il singolo aspetto oggetto di valutazione

Inadempimento parziale per a), b), c), d), e) = mancata realizzazione di una o più proposte indicate in offerta tecnica per il singolo aspetto oggetto di valutazione

La penale viene calcolata in misura percentuale rispetto all'importo del contratto [la simulazione tiene conto dell'importo contratto max. (base gara + oneri sicurezza) € 1.500.000,00]

La penale viene poi tarata in funzione del punteggio che l'Impresa ha ottenuto sullo specifico subcriterio:

punteggio massimo = penale massima

punteggio minimo = penale minima

La penale decresce per punteggio decrescente fino a raggiungere il 20% dell'importo massimo per chi ha ottenuto il 20% del punteggio o un punteggio inferiore al 20%.

Esempio: punteggio ottenuto = 10/10 penale = 100%
 5/10 50%
 2/10 20%
 1/10 20%
 0/10 20%

Si consiglia che, in contratto, venga predisposta un'apposita clausola riguardante le penali relative all'inadempimento parziale o totale dell'esecuzione per le prestazioni inerenti il criterio "Sviluppo e svolgimento dei lavori". Un esempio di tale clausola potrebbe essere la seguente:

Art. ... - Penali per parziale e/o totale inadempimento dell'offerta tecnica

In caso di mancato rispetto di quanto proposto in materia di "Sviluppo e svolgimento dei lavori" (consigliati

punti 55 totali), a prescindere dal ritardo nell'esecuzione delle opere, vengono applicate le penali giornaliere relative ai subcriteri di seguito indicate, secondo i modi e i tempi previsti dall'art ... del capitolato speciale d'appalto.

1. misure aggiuntive delle condizioni di sicurezza punti ...

inadempimento parziale: penale pari allo 0,05 dell'importo dell'appalto aggiudicato

inadempimento totale: penale pari allo 0,10 dell'importo dell'appalto

e/o

2. organizzazione generale di cantiere punti...

inadempimento parziale: penale pari allo 0,05 dell'importo dell'appalto

inadempimento totale: penale pari allo 0,10 dell'importo dell'appalto

e/o

3. utilizzo di attrezzature e macchinari (con un ridotto impatto ambientale) punti...

inadempimento parziale: penale pari allo 0,05 dell'importo dell'appalto

inadempimento totale: penale pari allo 0,10 dell'importo dell'appalto

e/o

4. organizzazione del personale impiegato nell'esecuzione dei lavori e qualificazione dello stesso punti...

inadempimento parziale: penale pari allo 0,05 dell'importo dell'appalto

inadempimento totale: penale pari allo 0,10 dell'importo dell'appalto

5. processi/metodi di esecuzione dei lavori punti...

inadempimento parziale: penale pari allo 0,05 dell'importo dell'appalto

inadempimento totale: penale pari allo 0,10 dell'importo dell'appalto.

HAI CONTROLLATO CHE?

- 1. Il contratto contenga quanto offerto dall'operatore economico risultato aggiudicatario, onde dotare la Direzione dei lavori, di concerto con il RUP e la Stazione appaltante, di tutti gli strumenti idonei per poter verificare il rispetto di quanto proposto dallo stesso aggiudicatario?;*
- 2. Il RUP abbia valutato, in fase di stesura del capitolato speciale d'appalto (quindi in fase di predisposizione della documentazione di gara), quali inadempimenti, totali o parziali, possano comportare l'applicazione di penali e quali inadempimenti comportino invece la risoluzione del contratto?*
- 3. Nel contratto di appalto siano stati indicati gli inadempimenti (totali o parziali) comportanti l'applicazione di penali giornaliere di tipo economico e gli inadempimenti che comportano, invece, la risoluzione del contratto?*
- 4. Nel contratto di appalto sia stato chiarito che nell'eventualità di totale o parziale inadempimento da parte dell'aggiudicatario delle migliorie proposte per l'esecuzione dei lavori, la circostanza non può non qualificarsi che grave inadempimento legittimante la risoluzione del rapporto negoziale?*

2.5 RIEPILOGO DI ALCUNI DEI PIU' IMPORTANTI CONTENUTI DA RIPORTARE NELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Per agevolare la predisposizione della documentazione di gara da parte delle Stazioni Appaltanti, di seguito si riporta, in una tabella esemplificativa, e non esaustiva, una serie di elementi minimi da riportare nella documentazione stessa.

Tabella 8 - Riepilogo di alcuni dei più importanti contenuti da riportare nel Bando di gara

BANDO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Termine di presentazione delle offerte 2. Requisiti di partecipazione 3. Criterio di aggiudicazione 4. Criteri di valutazione 5. Punteggio attribuito a ciascun criterio di valutazione 6. Eventuali sub-criteri e i sub-pesi/ sub-punteggi 7. Formula per l'attribuzione dei punteggi 8. Autorizzazione alla presentazione delle migliorie 9. Parametri preventivi di accettabilità delle migliorie 10. Indicazione della Determina a contrarre/Decreto di indizione gara 11. Indicazione della data del verbale di validazione progetto esecutivo 12. Indicazione del RUP 13. Protocollo o accordo adottato dalla Stazione appaltante
--------------	--

Tabella 9 - Riepilogo di alcuni dei più importanti contenuti da riportare nel Disciplinare

DISCIPLINARE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Termine di presentazione delle offerte 2. Requisiti di partecipazione 3. Criterio di aggiudicazione 4. Criteri di valutazione 5. Punteggio attribuito a ciascun criterio di valutazione 6. Eventuali sub-criteri e i sub-pesi/ sub-punteggi 7. Criteri motivazionali 8. Formula per l'attribuzione dei punteggi 9. Autorizzazione alla presentazione delle migliori 10. Parametri preventivi di accettabilità delle migliori 11. Modalità di presentazione e contenuti dell'offerta tecnica 12. Obblighi conseguenti all'applicazione del Protocollo o accordo adottato dalla Stazione appaltante
---------------------	---

Tabella 10 - Riepilogo di alcuni dei più importanti contenuti da riportare nell'offerta tecnica

OFFERTA TECNICA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contenuti coerenti e congruenti con il progetto a base di gara. 2. "Sviluppo e svolgimento dei lavori" inteso come: misure aggiuntive delle condizioni di sicurezza, organizzazione generale di cantiere, attrezzature e macchinari, organizzazione del personale impiegato e qualificazione dello stesso, processi/metodi di esecuzione dei lavori. 3. "Migliorie progettuali" 4. Planimetrie di cantiere e schede tecniche delle attrezzature e dei macchinari
------------------------	--

Tabella 11 - Riepilogo di alcuni dei più importanti contenuti da riportare nell'offerta economica

OFFERTA ECONOMICA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prezzo determinato a corpo sulla lista delle categorie e percentuale di ribasso sul prezzo a base di gara 2. Eventuali segreti tecnici e commerciali
--------------------------	---

Tabella 12 - Riepilogo di alcuni dei più importanti contenuti da riportare nello schema di contratto

SCHEMA CONTRATTO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata 2. Oggetto 3. Clausola contrattuale per l'ipotesi di migliorie progettuali positive ma che presentano aspetti di dettaglio da definire. 4. Contenuti dell'offerta tecnica 5. Misure di sicurezza 6. Penali 7. Clausole risolutive 8. Disciplina degli obblighi derivanti dall'applicazione del Protocollo o accordo adottato dalla Stazione appaltante
-------------------------	---

Parte 3	I METODI PER L'ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI IN GARA
	Descrizione delle metodologie e tecniche specifiche per l'attribuzione dei punteggi durante le operazioni di valutazione

3.1 Le metodologie di valutazione:metodi di valutazione multi attributo

Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come già visto ampiamente in precedenza, si fonda su una molteplicità di criteri di valutazione, di cui l'art. 83, comma 1, del Codice si limita a fornire una elencazione di carattere meramente esemplificativo.

Si è detto in precedenza che i criteri di valutazione devono essere individuati ed inseriti nel bando di gara e nel disciplinare e che l'unico, ma importante vincolo nella loro individuazione, è la coerenza con la natura, l'oggetto e le caratteristiche del contratto, nonché la "proporzionalità" nella valutazione delle offerte economiche e nella conseguente ripartizione dei punteggi fra i criteri/sub-criteri.

È stato anche detto della necessità, nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di individuare a priori, ed inserire nel bando e nel disciplinare di gara, le seguenti indicazioni:

- Quali sono i "criteri di valutazione" e gli eventuali sub-criteri di valutazione sulla base dei quali saranno valutate le offerte;
- Quanto valgono i "pesi" dei criteri e dei sub-criteri di valutazione;
- Quali sono i "criteri motivazionali".

Il previgente Regolamento di attuazione del Codice (D.P.R. n. 554 del 1999) all'All.B individuava le modalità per l'attribuzione dei punteggi e per la valutazione delle offerte.

Il nuovo Regolamento (D.P.R. n. 207 del 2010) all'All. G, che riporta fedelmente l'All. B del D.P.R. n. 554 del 1999, disciplina, fra i metodi per l'attribuzione dei punteggi²⁵, il metodo aggregativo-compensatore in modo dettagliato.

Tra i criteri di valutazione scelti dalla stazione appaltante, è necessario operare una prima grande diversificazione tra: *criteri di natura quantitativa* e *criteri di natura qualitativa*.

Ad esempio, il prezzo, il ribasso, il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione e manutenzione sono criteri di valutazione di natura quantitativa, mentre la qualità, il pregio tecnico, ecc. sono criteri di natura qualitativa.

Al fine dell'attribuzione del punteggio, per gli elementi di natura quantitativa il Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici individua alcune formule matematiche, la cui scelta è rimessa alla valutazione discrezionale di ciascuna Stazione appaltante. L'amministrazione è libera di optare per la formula che preferisce purché tale formula sia tale per cui all'offerta migliore venga attribuito il punteggio massimo, mentre all'offerta pari alla base di appalto venga attribuito un punteggio pari a zero.

Al fine dell'attribuzione, invece, del punteggio per gli elementi di natura qualitativa, il Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici disciplina in maniera dettagliata il c.d. "confronto a coppie"; sono tuttavia utilizzabili anche altri metodi di attribuzione del punteggio, se previsti dal bando e dal disciplinare.

²⁵ Il D.P.R. n. 207 del 2010 all'allegato G "Contratti relativi a lavori: metodo di calcolo per l'offerta economicamente più vantaggiosa" dispone: "Il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è effettuata con il metodo aggregativo-compensatore o con il metodo electre, secondo le linee guida appresso illustrate, ovvero con uno degli altri metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvengono nella letteratura scientifica, quali il metodo analytic hierarchy process (AHP), il metodo evamix, il metodo technique for order preference by similarity to ideal solution (TOPSIS)".

Per l'applicazione del "confronto a coppie" si rinvia alla Determinazione dell'Autorità di vigilanza n. 7 del 24.11.2011 e al Quaderno "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

Il metodo aggregativo-compensatore è quello che permette di individuare i punteggi complessivi attribuiti ad ogni offerta attraverso la sommatoria dei punteggi ottenuti per la valutazione degli elementi quantitativi e per la valutazione degli elementi qualitativi e, conseguentemente, l'offerta migliore.

Tale metodo ha alla base la seguente formula:

$$C(a) = \sum_n [W_i * V(a)_i]$$

dove:

C(a) = indice di valutazione dell'offerta (a) ovvero punteggio totale ;

n = numero totale dei requisiti

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

V(a)_i = coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero ed uno;

Σ_n = sommatoria.

I coefficienti V(a)_i contenuti nella formula vengono determinati :

- Per gli elementi di valutazione di natura quantitativa (quale il prezzo) attraverso interpolazione lineare tra il coefficiente pari ad uno, attribuito ai valori degli elementi offerti più convenienti per la stazione appaltante, e coefficiente pari a zero, attribuito ai valori degli elementi offerti pari a quelli posti a base di gara.
- Per gli elementi di valutazione di natura qualitativa attraverso una delle modalità indicate nell'allegato G al D.P.R. n. 207 del 2010 che di seguito si riportano:
 1. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il "confronto a coppie";
 2. la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie";
 3. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" , seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie;
 4. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari;
 5. un diverso metodo di determinazione dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, previsto dal bando o nell'avviso di gara o nella lettera di invito.

Nel caso degli elementi "qualitativi" proprio perché la valutazione è basata su singoli giudizi dei commissari, sarà necessario che la costruzione del giudizio si svolga nel rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa come esplicitati all'art. 1, comma 1 della Legge n. 241 del 1990, ovvero secondo i principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza del procedimento di valutazione.

Diversamente, per gli elementi quantitativi sarà necessario che la documentazione di gara individui univocamente le formule per la valutazione delle offerte.

Ai fini di una esemplificazione di tali modalità di calcolo, al paragrafo 3.3 della presente guida si indicheranno alcune **formule utilizzabili per la valutazione degli elementi quantitativi** con una evidenziazione anche delle differenze di risultato derivanti dall'applicazione delle stesse.

3.2 La c.d. riparametrazione

IN EVIDENZA:

1. In caso di scelta dell'applicazione della c.d. riparametrazione, è necessario che essa sia disciplinata nella documentazione di gara.

Per quanto la c.d. "riparametrazione dei punteggi" non sia espressamente prevista nel D. Lgs. n. 163 del 2006 e nel D.P.R. n. 207/2010, se non nell'Allegato M per i contratti relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria²⁶, l'Autorità di Vigilanza, nel caso di suddivisione dei criteri di valutazione in sub-criteri e sub-pesi, ne sostiene la necessità al fine di garantire che il rapporto fra il prezzo e la qualità dell'offerta, fissato nel bando di gara, non venga alterato nella sua concreta applicazione in sede di attribuzione dei punteggi²⁷.

Del resto la giurisprudenza²⁸, da anni riconosce l'opportunità di procedere alla riparametrazione dei punteggi nel caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infatti, mentre all'offerta che presenta il più alto ribasso/prezzo minore è sempre attribuito il punteggio massimo previsto nel bando²⁹, non è detto che all'offerta, ritenuta migliore delle altre a livello tecnico e qualitativo, sia attribuito il punteggio massimo previsto nel bando di gara.

Nell'ambito dell'attribuzione dei punteggi relativi ai criteri valutazione di natura tecnico-qualitativa, l'offerta migliore potrebbe non ottenere il massimo punteggio previsto per i criteri medesimi.

Con la sentenza n. 5754 del 14.11.2012 la VI sezione del Consiglio di Stato ha definitivamente chiarito che, "nelle gare da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la c.d. riparametrazione ha la funzione di ristabilire quanto voluto dalla stazione appaltante nel bando e, quindi, l'equilibrio fra i diversi elementi qualitativi e quantitativi previsti per la valutazione delle offerte" e ancora "il corretto *modus procedendi* per rispettare la *lex specialis* consiste nell'attribuire a ciascun elemento qualitativo il punteggio massimo previsto dal bando e poi, individuata sulla base di questa **prima riparametrazione** l'offerta migliore dal punto di vista tecnico, effettuare una **seconda riparametrazione** volta ad assicurare che l'incidenza relativa della voce qualità tecnica sul punteggio finale sia sempre in grado di rispecchiare la proporzione voluta dalla stazione appaltante".

Si ipotizzi, ad esempio, una gara di lavori da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in cui vi sono un criterio di natura quantitativa (il ribasso percentuale) e almeno due criteri di valutazione di natura qualitativa di cui uno articolato a sua volta in tre sub-criteri.

²⁶ Analogamente a quanto previsto nel DPR n. 554/1999 nell'Allegato E, relativo all'affidamento dei servizi tecnici.

²⁷ Determinazione n. 7 del 24 novembre 2011 "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture".

²⁸ TAR Toscana, sentenza 1175/2006; TAR Puglia, Lecce, sentenza 1674/2007; TAR Puglia, sentenza 1675/2007 e, infine Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3716/2009.

²⁹ Applicando le indicazioni previste nell'Allegato G comma 5 lettera b) per cui all'offerta più conveniente a livello economico è attribuito il massimo punteggio previsto per l'elemento prezzo.

Tabella 13 – Esempio di attribuzione dei punteggi senza riparametrazione (dopo l’attribuzione dei punteggi attraverso i coefficienti)

	CRITERIO QUALITATIVO X (massimo punteggio 40 punti)			Somma punteggi Criterio X	CRITERIO QUALITATIVO Y (massimo punteggio 20 punti)	Punteggio totale criteri qualitativi X + Y	CRITERIO QUANTITATIVO Massimo ribasso % (massimo punteggio 40 punti)	PUNTEGGIO FINALE
	SUB-CRITERIO 1 (massimo punteggio 30 punti)	SUB-CRITERIO 2 (massimo punteggio 5 punti)	SUB-CRITERIO 3 (massimo punteggio 5 punti)					
DITTA A	30	2	5	37	19	56	22	78
DITTA B	15	1	3	19	20	39	40	79
DITTA C	23	5	2	30	16	46	30	76

Dall’esempio emerge che la ditta A, pur avendo fatto un’offerta tecnica decisamente migliore per qualità rispetto a tutte le altre, non si aggiudicherebbe la gara per avere offerto un ribasso percentuale inferiore alle altre ditte.

Viceversa la ditta B, che ha ottenuto il massimo del punteggio per l’offerta economica ovvero 40 punti, pur avendo fatto l’offerta tecnica peggiore, si aggiudicherebbe la gara grazie al forte ribasso offerto.

Poiché la ratio del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa è quello di valutare sia la qualità dell’offerta che il prezzo, è evidente che nel caso prospettato la valutazione qualitativa verrebbe vanificata, attribuendo, di fatto, al prezzo un peso maggiore di quello previsto dal bando.

Al fine di mantenere inalterato l’equilibrio fra i diversi elementi, il Consiglio di Stato ritiene necessario di procedere alla così detta “riparametrazione”.

Si premette che è innanzitutto necessario determinare i punteggi dei subcriteri (eventuali) e dei criteri delle singole offerte attribuendo il coefficiente 1 (uno), e quindi il punteggio massimo, all’offerta che ha ottenuto il maggior grado di preferenza, e riproporzionando ad esso le altre offerte, secondo le diverse modalità previste dall’Allegato G del D.P.R. 207/2010.

Fatto ciò, il Consiglio di Stato ritiene necessario procedere, in presenza di criteri articolati in sub-criteri, alla riparametrazione della somma dei punteggi dei sub-criteri (già in precedenza riproporzionati secondo quanto previsto dall’Allegato G del D.P.R. 207/2010, come sopra descritto). Quindi il punteggio totale attribuito per i subcriteri dovrà essere riparametrato al punteggio massimo previsto nel bando per il criterio a cui essi si riferiscono e di cui sono articolazione.

Analogamente occorre procedere, in presenza di una valutazione qualitativa articolata in più criteri, (e quindi anche in assenza di sub-criteri), alla riparametrazione della somma dei punteggi attribuiti per i criteri, al punteggio massimo previsto per la qualità nel bando.

In tal modo si raggiungerà l’obbiettivo di assegnare all’offerta tecnica risultata migliore rispetto alle altre, il punteggio massimo previsto nel bando e di mantenere inalterato l’equilibrio fra i criteri qualitativi e quantitativi.

Nell’esempio seguente (tabella 14) si riportano i dati della tabella 13 dopo avere effettuato la riparametrazione della somma dei punteggi assegnati ai sub-criteri e ai criteri di natura qualitativa:

Tabella 14 – Esempio di attribuzione dei punteggi con riparametrazione (dopo l’attribuzione dei punteggi attraverso i coefficienti)

	CRITERIO QUALITATIVO X (massimo punteggio 40 punti)			Somma punteggi Criterio X	Coefficiente Criterio X	Punteggio riparametrato Criterio X	CRITERIO QUALITATIVO Y (massimo punteggio 20 punti)	Punteggio totale criteri qualitativi X + Y	Coefficiente Somma criteri X + Y	Punteggio riparametrato criteri qualitativi X + Y	CRITERIO QUANTITATIVO MASSIMO RIBASSO % (PUNTEGGIO 40 PUNTI)	TOTALE
	SUB-CRITERIO 1 (massimo punteggio 30 punti)	SUB-CRITERIO 2 (massimo punteggio 5 punti)	SUB-CRITERIO 3 (massimo punteggio 5 punti)									
DITTA A	30	2	5	37	1,00	40	19	59	1,00	60	22	82
DITTA B	15	1	3	19	0,514	20,54	20	40,54	0,687	41,23	40	81,23
DITTA C	23	5	2	30	0,811	32,43	16	48,43	0,821	49,25	49,25	79,25

Quindi per effetto della riparametrazione dei punteggi dei sub criteri, nei quali risulta articolato il criterio X, al punteggio massimo attribuibile al criterio X, e della riparametrazione della somma di entrambi i criteri qualitativi (X ed Y) al punteggio massimo attribuibile all’aspetto qualitativo, i punteggi finali risultano diversi rispetto all’esempio di cui alla Tabella 13 (ove non è stata effettuata la riparametrazione).

Dall’esempio citato deriva che la ditta A che ha presentato la migliore offerta tecnica ma non la migliore offerta economica, per effetto della riparametrazione risulta comunque aggiudicataria.

Si ricorda infine che, per gli elementi quantitativi, è necessario che la documentazione di gara individui univocamente le formule per la valutazione delle offerte.

Ai fini di una esemplificazione di tali modalità di calcolo, qui di seguito si riportano alcune **formule utilizzabili per la valutazione degli elementi quantitativi** con una evidenziazione anche delle differenze di risultato derivanti dall’applicazione delle stesse.

3.3 Formule utilizzabili per la valutazione degli elementi quantitativi.

Formula proporzionale semplice

Il classico elemento quantitativo, utilizzato anche nei criteri mono-attributo dell'offerta al massimo ribasso, è il prezzo, ma considerazioni analoghe possono essere prese a riferimento per tutti gli elementi quantitativi quali il tempo di realizzazione, il costo di utilizzazione o manutenzione, il rendimento.

In ogni caso la formula utilizzata dovrà essere rispettosa del criterio di proporzionalità garantendo, per ciascun criterio, che al concorrente e soltanto a quello che ha presentato la migliore offerta sia attribuito il punteggio massimo previsto e che a tutte le altre offerte siano attribuiti punteggi in modo proporzionale, attribuendo all'offerta coincidente con gli elementi quantitativi a base di gara, il punteggio pari a zero.

La formula per l'assegnazione del suddetto punteggio che prevede l'individuazione di un coefficiente $p(i)$ variabile tra zero ed uno da assegnare alle varie offerte presentate, potrà essere così descritta nella documentazione di gara

$$p(i) = (R_i / R_{max})$$

dove:

$p(i)$ è il coefficiente dell'offerta i-esima

R_i è il ribasso dell'offerta i-esima

R_{max} è il ribasso massimo offerto

Una volta determinato per ciascuna offerta il valore del coefficiente variabile tra zero ed uno, il punteggio dell'offerta potrà ottenersi semplicemente moltiplicandolo per il peso del criterio previsto nella documentazione di gara.

La formula proporzionale semplice per il calcolo del punteggio relativo al prezzo è corretta e fornisce gli stessi risultati sia che si utilizzi il ribasso percentuale o il ribasso espresso in euro (vedi tabella seguente).

Tabella 15 – Esempio di applicazione della formula proporzionale semplice - 1 -

		Importo a base di asta	€ 1.000.000,00			
		punteggio massimo	50 punti			
		Il coefficiente [0-1] viene calcolato rapportando il ribasso percentuale offerto al massimo ribasso percentuale	Il coefficiente [0-1] viene calcolato rapportando il ribasso percentuale offerto al massimo ribasso			
		Coeff = (Ribasso percentuale o Offerto) / (max Ribasso percentuale)	Coeff = (Ribasso in Euro Offerto) / (max Ribasso in euro)			
offerta	Ribasso percentuale offerto	Formula proporzionale semplice		Formula proporzionale semplice		
		coefficiente [0 - 1]	punteggio assegnato	Ribasso in Euro offerto	Coefficiente	punteggio assegnato
A	54,00	1,0000	50,00	€ 540.000,00	1,0000	50,00
B	52,00	0,9630	48,15	€ 520.000,00	0,9630	48,15
C	32,00	0,5926	29,63	€ 320.000,00	0,5926	29,63
D	20,00	0,3704	18,52	€ 200.000,00	0,3704	18,52
E	18,00	0,3333	16,67	€ 180.000,00	0,3333	16,67
F	17,00	0,3148	15,74	€ 170.000,00	0,3148	15,74
G	16,50	0,3056	15,28	€ 165.000,00	0,3056	15,28
H	16,00	0,2963	14,81	€ 160.000,00	0,2963	14,81
I	15,80	0,2926	14,63	€ 158.000,00	0,2926	14,63
L	14,00	0,2593	12,96	€ 140.000,00	0,2593	12,96
M	13,80	0,2556	12,78	€ 138.000,00	0,2556	12,78
N	12,80	0,2370	11,85	€ 128.000,00	0,2370	11,85
O	9,00	0,1667	8,33	€ 90.000,00	0,1667	8,33

Si precisa come la Stazione appaltante sia tenuta ad indicare con esattezza con quanti decimali viene definito il punteggio.

Di seguito si riporta una tabella dove si mette in evidenza che utilizzando nella formula il prezzo complessivo offerto dai concorrenti si ottiene un risultato errato con coefficienti maggiori di uno; in particolare nell'esempio seguente viene impostato R_{max} uguale al prezzo offerto più basso (460.000 - corrispondente all'offerta con il massimo ribasso) e come R_i i prezzi delle varie offerte.

Tabella 16 – Esempio di applicazione della formula proporzionale semplice - 2 -

offerta	ribasso percentuale offerto	Formula proporzionale semplice		Formula proporzionale semplice		
		coefficiente [0 - 1]	punteggio correttamente assegnato	Prezzo in Euro offerto	Coefficiente	punteggio erroneamente assegnato
A	54,00	1,0000	50,00	€ 460.000,00	1,0000	50,00
B	52,00	0,9630	48,15	€ 480.000,00	1,0435	52,17
C	32,00	0,5926	29,63	€ 680.000,00	1,4783	73,91
D	20,00	0,3704	18,52	€ 800.000,00	1,7391	86,96
E	18,00	0,3333	16,67	€ 820.000,00	1,7826	89,13
F	17,00	0,3148	15,74	€ 830.000,00	1,8043	90,22
G	16,50	0,3056	15,28	€ 835.000,00	1,8152	90,76
H	16,00	0,2963	14,81	€ 840.000,00	1,8261	91,30
I	15,80	0,2926	14,63	€ 842.000,00	1,8304	91,52
L	14,00	0,2593	12,96	€ 860.000,00	1,8696	93,48
M	13,80	0,2556	12,78	€ 862.000,00	1,8739	93,70
N	12,80	0,2370	11,85	€ 872.000,00	1,8957	94,78
O	9,00	0,1667	8,33	€ 910.000,00	1,9783	98,91

Qualora si intenda formulare i bandi con richiesta di valori assoluti e non di ribassi o riduzione percentuale, occorre, prima di procedere all'applicazione delle formule, trasformare i valori assoluti in ribassi in euro o riduzioni percentuali prevedendo nei bandi fino quale decimale deve essere arrotondato il calcolo.

In alternativa alla trasformazione dei valori assoluti in ribassi in euro o in ribassi percentuali, qualora l'offerta fosse richiesta con riferimento ai valori assoluti per determinare i coefficienti potrebbe essere impiegata la formula prevista all'articolo 286, comma 6 (inerente i servizi di pulizia) che si riporta di seguito; tale formula, sebbene riferita ad un ambito specifico, è fondata proprio sui valori assoluti (prezzi offerti e prezzi a base di gara)

$$P(i) = (O_i - O_{base}) / (O_{min} - O_{base})$$

dove:

$P(i)$ è il coefficiente dell'offerta i -esima

O_i è il prezzo offerto dal concorrente i -esimo

O_{base} è il prezzo a base di gara

O_{min} è prezzo dell'offerta più conveniente

Formule proporzionali modificate

Oltre la formula prevista nella eventualità la stazione appaltante abbia motivatamente inteso attribuire maggiore considerazione e rilevanza in termini di punteggio alla componente tecnica qualitativa dell'offerta rispetto al prezzo o più in generale all'offerta economica, potranno essere utilizzati formulazioni modificate **che mitigano l'effetto lineare delle formule precedenti disincentivando la ricerca del massimo ribasso.**

Le formule seguenti prendono a riferimento le formule previste dagli allegati M e P del nuovo regolamento (D.P.R. n. 207 del 2010) riferite rispettivamente ai metodi per il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per contratti relativi a servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria e per contratti relativi a forniture e a altri servizi. Tali formule rispondono **comunque** a quanto previsto dall'All. G al D.P.R. n. 207 del 2010 per cui viene attribuito il coefficiente pari ad uno all'offerta migliore e un coefficiente uguale a zero all'offerta pari all'elemento quantitativo a base di gara.

1. Formula del valore di anomalia

Facendo riferimento al prezzo, ma potendo applicare la formula per qualsiasi altro insieme di offerte quantitative di tipo analogo, l'elemento potrà essere valutato mediante interpolazione variabile tra il coefficiente pari a uno ed il coefficiente pari a zero (coincidente con gli elementi quantitativi a base di gara), secondo le modalità di seguito riportate.

1. Verrà calcolato il valore della soglia di anomalia determinata secondo le previsioni dell'art.86 comma 1 del D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i, considerando le offerte ammesse;
2. al valore di soglia sarà assegnato un valore del coefficiente pari a 0,8 (zerovirgolaotto);
3. alle offerte che presentano un ribasso compreso tra zero ed il valore di soglia di anomalia sarà assegnato un valore del coefficiente tra zero e 0,8 (zerovirgolaotto) mediante variazione lineare;
4. alle offerte che presentano un ribasso superiore a quello della soglia di anomalia sarà assegnato un valore del coefficiente tra 0,8 (zerovirgolaotto) e 1 mediante variazione lineare. Il valore del coefficiente di 1 (uno) punto sarà assegnato all'offerta che presenta il maggiore ribasso.

L'assegnazione del punteggio variabile tra zero ed uno, avverrà sulla base delle offerte presentate, con le seguenti modalità:

- coefficiente 1 alla migliore offerta presentata (per il maggior ribasso percentuale offerto) qui denominato Rmax;
- coefficiente 0,8 all'offerta coincidente con la soglia di anomalia come prevista dall'art.86 comma 1 del D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i, e qui denominata Ran;
- coefficiente 0 all'offerta corrispondente agli elementi quantitativi posti a base di gara (per ribasso percentuale pari a zero).

Non sono ammesse offerte in aumento.

Alle offerte intermedie (Ri) verrà assegnato un punteggio variabile tra zero ed uno così calcolato:

$$\text{quando } Ri \leq Ran \quad \underline{P(i) = X * (Ri/Ran)}$$

$$\text{quando } Ri > Ran \quad \underline{P(i) = X + (1-X) * (Ri-Ran) / (Rmax-Ran)}$$

dove:

P(i) è il coefficiente dell'offerta i-esima

Ri è il ribasso dell'offerta i-esima

Ran è il ribasso coincidente con la soglia di anomalia

Rmax è il ribasso massimo offerto

X è il coefficiente posto uguale a 0,8.

2. Formula del valor medio

La formula precedente può essere modificata sostituendo al valore di anomalia il valore medio delle offerte. Il procedimento e la formula rimangono inalterate. La formula del valore medio viene spesso considerata ed utilizzata nell'ambito dello stesso bando prevedendo il suo utilizzo in alternativa a quella della soglia di anomalia quando le offerte risultano pari o inferiori a cinque. Con meno di cinque offerte infatti il metodo di calcolo dell'offerta anomala a seguito del taglio delle ali non può essere applicato.

Facendo riferimento al prezzo, ma potendo applicare la formula per qualsiasi altro insieme di offerte quantitative di tipo analogo, l'elemento potrà essere valutato mediante interpolazione variabile tra il coefficiente pari a uno ed il coefficiente pari a zero (in caso di offerta coincidente con l'elemento quantitativo a base di gara), secondo le modalità di seguito riportate:

1. verrà calcolato il valore medio di ribasso delle offerte ammesse,
2. al valore medio sarà assegnato un valore del coefficiente pari a 0,8 (zerovirgolaotto),
3. alle offerte che presentano un ribasso compreso tra zero ed il valore medio sopra citato sarà assegnato un valore del coefficiente variabile tra zero e 0,8 (zerovirgolaotto) mediante variazione lineare,
4. alle offerte che presentano un ribasso superiore a quello del valore medio sarà assegnato un valore del coefficiente variabile tra 0,8 (zerovirgolaotto) e 1 mediante variazione lineare. Il valore del coefficiente di 1 (uno) sarà assegnato all'offerta che presenta il maggiore ribasso.

Nel bando potrà quindi essere riportata la seguente indicazione:

L'assegnazione del coefficiente variabile tra zero ed uno, avverrà sulla base delle offerte presentate, assegnando i seguenti valori:

- coefficiente 1 alla migliore offerta presentata (cioè al maggior ribasso percentuale offerto) qui denominato R_{max} ,
- coefficiente 0,8 all'offerta "calcolata" coincidente con il valore medio dei ribassi offerti qui denominata R_{med} ,
- coefficiente 0 al progetto a base di gara.

Non sono ammesse offerte in aumento.

Alle offerte intermedie (R_i) verrà assegnato un punteggio variabile tra zero ed uno così calcolato:

$$\text{quando } R_i \leq R_{med} \quad \underline{P(i) = X * (R_i / R_{med})}$$

$$\text{quando } R_i > R_{med} \quad \underline{P(i) = X + (1-X) * (R_i - R_{med}) / (R_{max} - R_{med})}$$

dove

$P(i)$ è il coefficiente dell'offerta i-esima

R_i è il ribasso dell'offerta i-esima

R_{med} è il ribasso medio

R_{max} è il ribasso massimo offerto

X è il coefficiente posto uguale a 0,8.

Per entrambe le formule occorre qui precisare che il coefficiente X posto pari a 0,8 nelle formule precedenti può essere modificato in funzione della motivata necessità della amministrazione aggiudicatrice di aumentare o ridurre l'importanza del criterio. Si ricorda che la formula riportata nei sopra menzionati allegati M e P del nuovo regolamento prevede la possibilità di scelta del coefficiente X fra i seguenti valori: 0,8 – 0,85 – 0,9.

Analogamente si può osservare che come offerta di riferimento (R_{an} , R_{med}) potrebbero essere considerati altri parametri che caratterizzano l'insieme delle offerte. Tra i parametri quello che potrebbe essere

considerato è la “mediana” che corrisponde al valore che bipartisce la distribuzione trovandosi nel mezzo in due insiemi, rispettivamente di valore superiore ed inferiore.

Il comportamento delle formule proporzionali modificate

Le assegnazioni di punteggio mantengono, con queste formule, una distribuzione che ha un andamento simile a quello della formula proporzionale, ma riducono le distanze tra le offerte attribuendo al valore di soglia, determinato come da regolamento, il coefficiente di 0,8 sul valore unitario disponibile.

Al contempo la formula mantiene una differenziazione tra le offerte in funzione del ribasso offerto.

Gli aspetti sottolineati risultano evidenti dalla tabella dell'esempio seguente nel quale a fronte di un ugual gruppo di offerte si è proceduto ad assegnare i punteggi con le diverse formule evidenziando nello stesso grafico i diversi comportamenti.

Tabella 17 – Esempio di comportamento delle varie formule

		Importo a base di asta		€ 1.000.000,00			
		punteggio massimo		50 punti			
Offerta	ribasso offerto	Formula proporzionale semplice		formula dell'offerta anomala		Formula del Valore medio	
		coefficiente [0 - 1]	Punteggio assegnato	coefficiente [0 - 1]	punteggio assegnato	coefficiente [0 - 1]	punteggio assegnato
A	54,00	1,00000	50,00	1,00000	50,00	1,00000	50,00
B	52,00	0,96296	48,15	0,98571	49,29	0,98735	49,37
C	32,00	0,59259	29,63	0,84286	42,14	0,86086	43,04
D	20,00	0,37037	18,52	0,61538	30,77	0,71502	35,75
E	18,00	0,33333	16,67	0,55385	27,69	0,64352	32,18
F	17,00	0,31481	15,74	0,52308	26,15	0,60777	30,39
G	16,50	0,30556	15,28	0,50769	25,38	0,58989	29,49
H	16,00	0,29630	14,81	0,49231	24,62	0,57202	28,60
I	15,80	0,29259	14,63	0,48615	24,31	0,56487	28,24
L	14,00	0,25926	12,96	0,43077	21,54	0,50052	25,03
M	13,80	0,25556	12,78	0,42462	21,23	0,49337	24,67
N	12,80	0,23704	11,85	0,39385	19,69	0,45761	22,88
O	9,00	0,16667	8,33	0,27692	13,85	0,32176	16,09

L'esame evidenzia il comportamento delle formule in funzione della presenza di offerte che si presentano di valore sensibilmente maggiore rispetto alle altre. In particolare mentre la formula proporzionale semplice conserva anche nel punteggio assegnato le forti differenze tra i ribassi offerti, la formula proporzionale modificata appiattisce le assegnazioni di punteggio differenziando al massimo le offerte di un valore di 10 punti.

