

Parere n.105 del 9/12/2014

PREC 269/2014/S

OGGETTO: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del d.lgs.n. 163/2006 presentata da Gesan srl– Affidamento di servizi igienico sanitari alla persona, trasporto sanitario, archiviazione e catalogazione informatica, call center, manutenzione impianti ed immobili, per un periodo di dodici mesi, da eseguirsi nel presidio ospedaliero San Giovanni di Dio di Crotona e sul territorio dell'ASP - Importo a base di gara: 3.831.000,00 euro –Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa - S.A. Provincia di Crotona

Metodo compensativo aggregatore – Formula per la valutazione dell'elemento quantitativo – Riparametrazione - Criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa – Metodi multicriteri –

Art. 83 d.lgs. 163/2006 - Allegato P d.p.r. 207/2010

Le stazioni appaltanti debbono utilizzare metodologie di calcolo che consentono di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa con un unico parametro numerico finale secondo le modalità fissate dal regolamento di attuazione al Codice dei contratti pubblici.

La formula $V(a)_i = R_i / R_{max}$ di cui all'Allegato P del d.p.r. 207/2010 serve a calcolare il coefficiente $V(a)_i$, variabile tra zero ed uno, cui va moltiplicato il peso o punteggio previsto nel bando di gara per l'offerta economica.

Il Consiglio

Ritenuto in fatto

In data 2.7.2014 è pervenuta l'istanza con la quale la società GESAN srl ha chiesto l'avviso dell'Autorità in merito all'operato della commissione di gara che avrebbe aggiudicato l'appalto indicato in oggetto adottando un criterio di selezione dell'offerta economica del tutto erroneo e in aperta violazione dei principi di trasparenza e ragionevolezza.

La società si duole innanzi tutto del fatto che la commissione di gara non ha valutato l'offerta economica secondo la formula indicata nel capitolato tecnico, a cui rinvia il bando di gara, bensì secondo quella indicata nel disciplinare di gara, ossia $V(a)_i = R_i / R_{max}$.

L'istante, inoltre, rileva che la commissione avrebbe effettuato un'autonoma e non richiesta operazione matematica, moltiplicando il valore $V(a)_i$ ottenuto dalla formula sopra trascritta per 40, ossia il peso attribuito all'offerta economica dalla *lex specialis*.

Con nota del 30.10.2014 l'Autorità ha avviato il procedimento concedendo termine di dieci giorni alle parti per presentare eventuali considerazioni.

Con nota del 3.11.2014 la stazione appaltante ha difeso la correttezza dell'operato della commissione di gara, sottolineando che quest'ultima ha agito nel rispetto della *lex specialis*, in quanto il bando di gara al punto IV2.1. rinvia al capitolato speciale solo per l'indicazione dei parametri tecnici, mentre al punto VI.1 lett. e) prevede che il punteggio dell'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere assegnato mediante il metodo aggregativo compensatore di cui all'allegato P del d.p.r. 207/2010 e rinvia sul punto al disciplinare di gara. Conseguentemente, la moltiplicazione matematica effettuata dalla commissione e censurata dall'istante sarebbe una mera applicazione del metodo di calcolo sopra indicato: la commissione, infatti, non avrebbe fatto altro che moltiplicare il coefficiente di ribasso $V(a)_i$, ottenuto secondo la formula del disciplinare, per il peso attribuito all'offerta economica.

Con nota del 10.11.2014, altra concorrente risultata aggiudicataria ha condiviso l'operato della commissione di gara con argomentazioni del tutto simili in punto di fatto e di diritto a quelle enunciate dalla stazione appaltante.

Con memoria integrativa del 13.11.2014, l'istante, da un lato, ha ribadito le proprie censure e, dall'altro, ha contestato in *parte qua* le risultanze dei verbali di gara, che ha allegato.

Considerato in diritto

Posto che le doglianze concernenti l'asserito contrasto tra le risultanze dei verbali di gara e quanto effettivamente accaduto non sono esaminabili in questa sede, in quanto di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, va, invece, esaminato il motivo di doglianza relativo all'operato della Commissione di gara al fine di stabilire se quest'ultima abbia correttamente agito nella valutazione dell'offerta economica ovvero abbia compiuto operazioni matematiche arbitrarie.

Valore dirimente assume allora l'analisi della normativa vigente e l'interpretazione che di essa ne ha fornito la soppressa AVCP, in particolare con la determinazione del 24.11.2011 n. 7, recante «Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture».

Sotto il primo profilo, si osserva che i criteri di scelta del contraente sono disciplinati dal Capo II, Titolo I, Parte II del d.lgs. 163/2006, che ne prevede due: il criterio del prezzo più basso e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In quest'ultimo caso, per individuare la migliore offerta, è necessario ricorrere ai c.d. metodi multicriteri, ossia a strumenti che consentono alle stazioni appaltanti di valutare i diversi elementi di natura quantitativa (prezzo, tempi di esecuzione ecc.) e di natura qualitativa non tangibile (qualità tecnica, estetica, ecc.), di cui si compone l'offerta. Il prezzo, infatti, deve essere combinato con la qualità onde assicurare, da un lato, il risultato migliore e più conveniente per la stazione appaltante e, dall'altro, consentire ai partecipanti di confidare in una uniforme e trasparente valutazione dell'offerta.

A tale proposito, l'art. 83, comma 5, d.lgs. 163/2006 stabilisce che le stazioni appaltanti debbono utilizzare metodologie di calcolo, che consentono di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa con un unico parametro numerico finale secondo le modalità fissate dal regolamento di attuazione al Codice dei contratti pubblici. La determinazione 7/2011 ha chiarito che i metodi e le formule utilizzabili sono quelli previsti dagli allegati G, P ed M del d.p.r. 207/2010 e che eventuali altri metodi scelti dalla stazione appaltante devono trovare conferma nella letteratura scientifica. Più in generale, con il Quaderno allegato alla determinazione 7/2011 è stata condotta una ricognizione dei diversi metodi al fine di evidenziarne i vantaggi e gli svantaggi, soprattutto in relazione a quei metodi, che attualmente sono scarsamente utilizzati e che, invece, potrebbero essere maggiormente applicati per superare le criticità del metodo di gran lunga preferito dalle stazioni appaltanti, ossia l'aggregativo compensatore. Quest'ultimo prevede che la migliore offerta sia quella del concorrente che consegna la somma maggiore dei punteggi, ottenuti moltiplicando, per ogni criterio di valutazione il peso o punteggio del criterio per il relativo coefficiente attribuito al concorrente, secondo la seguente formula:

$P_i = C_{ai} \cdot P_a + C_{bi} \cdot P_b + \dots + C_{ni} \cdot P_n$ dove

P_i = punteggio concorrente i

C_{ai} = coefficiente criterio a , del concorrente i ;

C_{ni} = coefficiente criterio n , del concorrente i ;

P_a = peso criterio a

P_n = peso criterio n

L'allegato P del d.p.r. 207/2010, nel disciplinare i metodi per calcolare l'offerta economicamente più vantaggiosa nei contratti relativi a forniture e servizi, diversi da quelli di architettura ed ingegneria, richiama il metodo aggregativo compensatore al punto II, prevedendo che la stazione appaltante può valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa mediante la seguente formula.

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

$C(a)$ = indice di valutazione dell'offerta (a);

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 e uno;

\sum_n = sommatoria.

L'allegato P precisa che i coefficienti $V(a)_i$ possono essere determinati:

- i. per quanto riguarda gli elementi di valutazione di natura qualitativa secondo una delle seguenti modalità: 1. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il "confronto a coppie", seguendo le linee guida riportate nell'allegato G; 2. la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo le linee guida riportate nell'allegato G; 3. la media dei coefficienti, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei suddetti confronti a coppie; 4. la media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari; 5. un diverso metodo di determinazione dei coefficienti previsto nel bando di concorso o nella lettera di invito. Se le offerte da valutare sono inferiori a tre, i coefficienti sono determinati con il metodo di cui al numero 4.
- ii. per quanto riguarda gli elementi di valutazione di natura quantitativa con l'utilizzo della seguente formula:

$V(a)_i = R_a/R_{max}$ dove

R_a = valore offerto dal concorrente a

R_{max} = valore dell'offerta più conveniente

ovvero, per il solo elemento prezzo, attraverso la seguente formula:

C_i (per $A_i \leq Asoglia$) = $X * A_i / Asoglia$

C_i (per $A_i > Asoglia$) = $X + (1,00 - X) * [(A_i - Asoglia) / (A_{max} - Asoglia)]$

Venendo al caso in esame, si osserva che il bando dispone:

- i. «l'aggiudicazione avverrà con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 83, del d.lgs. 163/06 e s.m. con l'assegnazione di 60 punti all'offerta tecnica e 40 punti all'offerta economica, secondo i parametri indicati all'art. 16 del CSA» (punto IV 2.1);
- ii. «il punteggio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sarà assegnato con il metodo aggregativo compensatore di cui all'allegato P del d.p.r. n. 207/2010 (vedasi disciplinare di gara)» (punto VI.1, lett.e).

Quest'ultimo ribadisce che l'aggiudicazione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, applicando il metodo aggregativo-compensatore di cui all'allegato P del d.p.r. 207/2010, e precisa che per quanto riguarda la valutazione dell'elemento quantitativo dell'offerta prezzo si deve applicare la seguente formula:

$V(a)_i = R_a/R_{max}$

Il capitolato speciale indica gli elementi da valutare nell'ambito dell'offerta tecnica, specificando che «per la determinazione del punteggio complessivo sulla qualità ottenuto dalla ditta verrà utilizzata la seguente formula:

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

[...] Il punteggio dell'offerta economica sarà valutato dalla seguente formula:

migliore offerta economica: offerta in esame = $X:40$ » (art. 16, cfr. anche art. 2)

Dall'analisi delle disposizioni su richiamate emerge la chiara volontà della stazione appaltante di individuare l'offerta economicamente vantaggiosa secondo il metodo compensativo aggregatore e, infatti, la stessa non solo enuncia chiaramente tale criterio nel bando di gara e nel disciplinare, ma ne trascrive le formule nei diversi documenti di gara. Ciò posto, è necessario verificare se ci sia un'antinomia tra quanto indicato dal capitolato tecnico e quanto stabilito dal disciplinare di gara in merito alla valutazione dell'elemento prezzo.

A ben vedere la formula esplicitata del capitolato tecnico per valutare tale elemento:

migliore offerta economica : offerta in esame = $X : 40$

non è corretta sotto il profilo logico-matematico in quanto ha invertito gli elementi dell'equazione. Dato che il punteggio massimo attribuibile secondo la *lex specialis* alla migliore offerta è 40, la stessa avrebbe dovuto essere scritta come segue:

offerta in esame : migliore offerta economica = X : 40

In tal modo non vi sarebbe stata alcuna incongruenza tra bando, disciplinare di gara e capitolato tecnico.

Va, infatti, osservato che la formula $V(a)_i = R_a/R_{max}$ del capitolato speciale serve a calcolare il coefficiente $V(a)$, variabile fra zero ed uno, cui va moltiplicato il peso previsto nel bando per l'offerta economica per ottenere il punteggio della singola offerta economica (in tal senso si è già pronunciata l'AVCP pag. 25 determinazione n.7/2011). Conseguentemente, esemplificando in formule il punteggio da attribuire all'offerta economica sarebbe:

X= offerta in esame *40/migliore offerta economica (utilizzando la formula corretta del capitolato tecnico)

ovvero

X=40 * Ra/Rmax ossia 40*ribasso offerta in esame/ribasso migliore offerta economica (utilizzando la formula del disciplinare di gara).

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene non corretto parlare di un contrasto tra disciplinare di gara e capitolato tecnico, in quanto tali documenti non fissano due differenti metodi di valutazione dell'offerta economica, ma entrambi fanno riferimento allo stesso metodo, ossia a quello aggregativo compensatore indicato del bando.

Il fatto da considerare, in realtà, è che la formula del capitolato tecnico presenta nella sua formulazione l'errore sopra indicato. Tuttavia, proprio perché entrambe le formule del disciplinare e del capitolato speciale sono espressione del metodo compensativo aggregatore, l'errore in cui è caduta la stazione appaltante non ha avuto riflessi sulla valutazione delle offerte economiche effettuata dalla commissione di gara. Quest'ultima, infatti, si è limitata ad utilizzare la formula indicata nel disciplinare di gara, che coincide con quella indicata nell'allegato P del d.p.r. 207/2010, senza compiere alcuna arbitraria operazione matematica.

Vero è, d'altra parte, che l'utilizzo del metodo *de quo* ha attribuito un notevole "peso" all'elemento prezzo, ma ciò è dipeso non da un errore di calcolo della commissione di gara, ma dallo stesso criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa prescelto dalla stazione appaltante.

Nella determinazione citata è stato osservato che il metodo in esame, nonostante sia quello più semplice, presenta, tuttavia, alcuni inconvenienti: <nei casi in cui siano presenti tanto criteri di valutazione quantitativi (e, quindi, misurabili) che criteri qualitativi non tangibili (e, quindi, non misurabili), gli aspetti economici potrebbero pesare in misura relativamente elevata, anche se in assoluto, cioè in entità di euro, gli scarti fra le offerte sono modesti. In altri termini, nel caso in cui vi siano ribassi non elevati e con differenze piccole tra le offerte, l'utilizzo della formula lineare comporta che le differenze tra i punteggi siano molto elevate e, ciò, non rispecchia le differenze tra le offerte in termini di risparmio economico per la stazione appaltante. La conseguenza pratica è che può vincere la gara il concorrente che, in termini assoluti, offre un prezzo di poco più economico ma che, per effetto della formula lineare, consegue un punteggio molto elevato, tanto da ribaltare la graduatoria degli aspetti qualitativi. Pertanto, potrebbe risultare migliore un'offerta che, sul piano della qualità, aveva conseguito un punteggio non elevato, ma che riesce a colmare il gap per effetto dell'elevato punteggio conseguito per l'offerta economica, senza che ad essa corrisponda un'effettiva rilevante riduzione dei costi per la stazione appaltante, in quanto i ribassi offerti erano di per se stessi contenuti. Una simile conseguenza può, però, derivare da vari fattori, che devono essere presi in considerazione quando si predispongono gli atti di gara. Anzitutto, se la stazione appaltante ritiene necessaria una maggiore considerazione degli aspetti qualitativi, deve attribuire un peso relativamente poco elevato al prezzo. Inoltre, come è stato più volte sottolineato e come è stato chiarito nel paragrafo precedente, si deve garantire che non venga alterato il rapporto prezzo/qualità che la stazione appaltante ha fissato nel bando, attraverso la cosiddetta riparametrazione, la cui effettuazione si suggerisce sia prevista negli atti di gara. In sostanza, se alla migliore offerta sul piano della qualità non viene attribuito il massimo punteggio, aumenta, nel giudizio, il peso del prezzo, con una conseguente alterazione dell'obiettivo della stazione

appaltante» (cfr. determinazione 7/2011).

Nella determina 7/2011, a cui si rinvia *per relationem*, si è, quindi, auspicata una corretta applicazione del metodo in esame per l'effettuazione della riparametrazione, indicando espressamente come effettuare tale operazione.

In base a quanto sopra considerato,

il Consiglio

ritiene, nei limiti della motivazione, che la commissione di gara abbia valutato le offerte economiche secondo il criterio aggregativo compensatore prescelto dalla stazione appaltante, senza effettuare alcuna autonoma operazione matematica moltiplicando il valore $V(a)$ ottenuto dalla formula $V(a) = R_i/R_{max}$ per 40.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 gennaio 2015

Il Segretario Rosetta Greco