

Indicazioni per l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'appalto di lavori

Ing. Riccardo Gaddi

Coordinatore Dipartimento Pianificazione Territoriale e Infrastrutture

Amministrazione Provinciale Lucca

Premessa

La semplicità di utilizzo del criterio del prezzo più basso ha costituito da sempre uno se non il più importante motivo di preferenza da parte delle amministrazioni ed in particolare dei responsabili del procedimento, rispetto al criterio dell'Offerta economicamente più vantaggiosa. Questa scelta non ha però certamente garantito il necessario controllo e contrasto da parte delle stazioni appaltanti al progressivo aumentare dei ribassi offerti dalle imprese nel tentativo di aggiudicarsi i lavori diventati in questo periodo sempre meno numerosi.

Di conseguenza a fronte di aggiudicazioni con ribassi che in molti casi non garantivano un sufficiente utile alle imprese, l'esecuzione dei lavori è sempre più caratterizzato da ritardi e contenzioso, creando una situazione non compatibile con la pubblica utilità dell'opera e con la necessità di un attento controllo della spesa pubblica.

Pur sottolineando che la prima e necessaria condizione per evitare ritardi e contenzioso nella realizzazione di opere pubbliche risulta la disponibilità di una progettazione completa e corretta, si vuole qui evidenziare l'importanza, se non proprio la necessità, che la scelta del contraente avvenga superando valutazioni meramente finanziarie a vantaggio di quelle economiche, come accade con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si cercherà quindi di indicare, basandosi sulla esperienza sviluppata in diversi appalti pubblici sia nel settore stradale che edile, con importi variabili da poche centinaia di euro fino a valori di dieci milioni di euro, un possibile strada procedurale quale indicazione per le amministrazioni così da concorrere allo sviluppo dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza peraltro abbandonare quello del prezzo più basso da utilizzare in appalti di opere senza particolare complessità e/o di importo finanziario contenuto.

Aspetti del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

L'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rende necessario individuare, a priori, per l'inserimento nel bando di gara, gli "elementi di valutazione" ed eventuali "sub elementi", il loro "peso" nonché le "modalità di valutazione" di ogni singolo elemento.

Un vincolo importante in questo senso è costituito dalla necessità di garantire la coerenza della scelta con la natura, l'oggetto e le caratteristiche del contratto nonché la "proporzionalità" tra l'importanza assegnata dal progetto agli aspetti valutati ed il loro peso previsto nel bando. Ma l'aspetto determinante che costituisce il vero motivo di resistenza all'utilizzo del criterio è la definizione delle modalità di valutazione.

Le valutazioni, che possono essere di carattere "qualitativo" o "quantitativo", vengono collegate tra loro ai fini della definizione del giudizio finale sulla offerta mediante metodi di decisione multi – attributo, parte della più ampia area della Ricerca Operativa. Sicuramente il più semplice e quindi preferibile in una prima applicazione del criterio, risulta quello denominato "aggregativo – compensatore", indicato nello stesso regolamento dei ll.pp. ed che individua l'offerta economicamente più vantaggiosa mediante la funzione

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

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 ed uno;

Σ_n = sommatoria degli n elementi.

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

- a. Per gli elementi di natura qualitativa attraverso:
 - la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie",
 - un metodo di determinazione dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, adottato sulla base delle previsioni del bando.
- b. 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 a quelli posti a base di gara.

Per ottenere il coefficiente $V(a)_i$ (coefficiente della prestazione dell'offerta a rispetto al requisito i), variabile tra zero ed uno, si deve quindi definire ed inserire nel bando:

- formule, abituali per gli elementi quantitativi, cioè modalità dirette di misurazione
- procedure che regolamentano le modalità di valutazione degli elementi qualitativi affidata ai giudizi formulati dai commissari.

La individuazione di procedure per gli elementi “qualitativi” in sostituzione delle formule risulta necessaria per garantire che la valutazione dei commissari risulti nel rispetto dei principi generali della attività amministrativa, la necessità di imparzialità, pubblicità e trasparenza del procedimento di valutazione.

Gli elementi quantitativi

La scelta della formula da utilizzare per le valutazioni degli elementi quantitativi, primo tra tutti il prezzo, non presenta particolari difficoltà ma piuttosto necessita di attenzioni per evitare fenomeni di appiattimento o amplificazione delle differenze tra i valori offerti dai concorrenti.

La formula utilizzata dovrà rispettare il principio di proporzionalità garantendo il punteggio massimo previsto al concorrente, e soltanto a quello, che ha presentato la migliore offerta ma anche individuando una variazione di punteggi alle altre partecipanti proporzionale e lineare delle offerte e con valore di minimo per il progetto a base di gara. La formula adottata dal bando di gara non dovrà quindi modificare, così come avviene nel caso dell'offerta al massimo ribasso, il rapporto tra le offerte, né il rapporto tra l'offerta ed il progetto.

La formula proporzionale, riportata anche nel regolamento dei ll.pp, prevede l'assegnazione di un punto alla migliore offerta (massima riduzione dei tempi, massimo ribasso, ...) ed un punteggio $p(i)$ alla generica i -esima offerta diversa dalla migliore, inferiore ad uno e maggiore di zero, mediante la formula

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

dove con R_{max} è individuato il valore tra le offerte pervenute più conveniente per la stazione appaltante. Determinato per ciascuna offerta il valore del coefficiente variabile tra zero ed uno, il punteggio dell'offerta potrà ottenersi moltiplicandolo il valore $p(i)$ per il peso del criterio previsto nella documentazione di gara W_i .

Rispetto a questa formulazione le stazioni appaltanti hanno sviluppato diverse variazioni modificandone la struttura in funzione dei parametri caratteristici della distribuzione discreta costituita dall'insieme delle offerte (ad esempio la media aritmetica, la mediana, la soglia di anomalia, ...) oppure assegnando a priori valori di punteggio a predeterminati ribassi.

Confrontando i risultati della applicazione delle varie formule ad uno stesso insieme di offerte, si può evidenziare che la presenza di una o più offerte fortemente anomale può portare a sensibili differenze nella assegnazione dei punteggi. Alcune formule possono infatti amplificare eccessivamente, o appiattare, le differenze tra le offerte così da rendere totalmente o parzialmente inefficace il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa modificando, in maniera incongruente con il bando, il rapporto di forza tra i vari criteri.

L'applicazione sembra dimostrare che l'utilizzo di formule proporzionali modificate che prevedono l'utilizzo di funzioni diverse e con diverso incremento del punteggio per valori che superano quello di soglia di anomalia o della media aritmetica, sembrano garantire alle stazioni appaltanti distribuzioni dei punteggi analoghe alla formula del regolamento ma con il beneficio di una ridotta premialità per le offerte anomale e quindi della conservazione del rapporto di forza tra i vari criteri nei termini previsti dal bando.

Gli elementi qualitativi

La valutazione degli elementi qualitativi costituisce sicuramente la fase più delicata ed alla quale dedicare la maggiore attenzione. La commissione deve infatti esprimere un giudizio coerente con le previsioni del bando di gara esercitando al contempo il suo operato con il potere tecnico discrezionale stabilito dalla normativa. Peraltro la previsione della possibilità di stabilire, ancorché "solamente", i criteri motivazionali è stata eliminata dal d.lgs. n. 113 del 2007, venendo quindi meno la possibilità per la Commissione di definire modalità di valutazione in un momento successivo alla ricezione delle offerte. Il bando dovrà quindi contenere in maniera precisa tutti gli elementi che guideranno la valutazione dell'offerta e, in ogni caso, solo gli elementi contenuti nel bando, esaurienti o meno, potranno essere utilizzati dalla commissione.

Quindi la eliminazione dei criteri motivazionali obbliga le stazioni appaltanti a restringere la discrezionalità tecnica dei commissari avvicinando necessariamente i modi di valutazione degli elementi qualitativi a quelli quantitativi.

Per far questo il procedimento di valutazione o meglio di costruzione del giudizio, deve essere ottenuto nel rispetto di due principi, applicati in successione. In primo luogo ogni singolo commissario dovrà valutare l'offerta dell'impresa confrontandola con il progetto approvato per verificare oltre che la coerenza con i documenti di gara anche la presenza di fattori che costituiscono un vantaggio per la stazione appaltante (punti di forza dell'offerta). Successivamente, costruito il giudizio per tutte le offerte, si dovrà passare, utilizzando il confronto a coppie, a definire il rapporto tra le singole offerte individuando, per ogni confronto, la migliore e misurandone, mediante l'assegnazione di un punteggio, la preferenza.

Più nel dettaglio il processo di formazione del giudizio e l'assegnazione del punteggio prevederà le seguenti attività svolte da ciascun commissario in modo indipendente:

- **Confronto del progetto con ciascuna singola offerta:** il commissario individuerà per ciascuna offerta i "punti di forza" della stessa ovvero le condizioni di vantaggio che l'impresa ha inserito rispetto a quanto previsto dai progettisti

- **Caratterizzazione quantitativa del punto di forza.** Il commissario quantificherà il valore del beneficio apportato dai “punti di forza” applicando una griglia di sub criteri da prevedere nel bando, dando così una misura del beneficio. I sub criteri dovranno limitare al massimo la discrezionalità per garantire imparzialità e coerenza con le conoscenze sul sistema di valutazione da parte di tutti i concorrenti. Si potrà così superare le approssimazioni previste nelle modalità di valutazione individuate dal regolamento per il confronto a coppie (parità, preferenza minima, preferenza piccola, preferenza media, preferenza grande preferenza massima) riconducendo il paragone tra due offerte alla differenza di punteggio derivante dalla valutazione dei “punti di forza”. Gli aspetti che saranno valutati per quantificare il beneficio del “punto di forza” potranno essere ad esempio collegati alla “qualità” intesa come completa esplicitazione della proposta senza rimandare ad ulteriori sviluppi progettuali, alla “cantierabilità” ovvero alla sua fattibilità tecnico – amministrativa, alla “innovazione” della proposta, ma anche al “beneficio economico”, diretto e/o indiretto conseguente all’offerta effettuata, alla “specificità” della proposta per il progetto a base di gara. La presenza di queste caratteristiche per il punto di forza implicherà l’assegnazione di un punteggio che risulterà la quantificazione numerica del beneficio.
- **Caratterizzazione quantitativa dell’offerta.** Sommando per ciascuna offerta i valori numerici assegnati a ciascun “punto di forza”, il commissario individuerà la misura del beneficio che l’offerta apporta rispetto a ciascun criterio preso in considerazione.
- **Confronto a coppie delle offerte:** Si procederà a confrontare le offerte utilizzando una matrice diagonale che riporta per ogni casella di incrocio due informazioni: la prima che individua l’offerta migliore e la seconda che quantifica la preferenza di una offerta sull’altra. Nel confronto risulterà preferibile e quindi vincente l’offerta che presenterà un maggior punteggio, mentre il valore numerico che quantifica la preferenza sarà ottenuto dalla differenza dei punti ottenuti dalle due offerte.
- **Determinazione del punteggio ottenuto attraverso il confronto:** completati tutti i confronti il punteggio di ciascuna offerta sarà ottenuto estraendo dalla matrice i confronti dove è risultata vincente e sommando tra loro i valori che misurano le singole preferenze.

Concluso il processo di valutazione avremo determinato i punteggi alle varie offerte che quantificano il vantaggio sia rispetto al progetto a base di gara che in relazione alle altre offerte.

Ricordando il metodo “aggregativo – compensatore”, per poter procedere ad inserire i punteggi ottenuti nella formula si dovrà in primo luogo ricondurre tutti i valori ad una variazione a base [0-1], cosa peraltro di estrema facilità potendosi ottenere semplicemente rapportando ciascun valore a quello massimo riscontrato.

I valori $V(a)_i$ così ottenuti potranno essere inseriti nella formula e moltiplicati per il peso W_i previsto nel bando forniranno il punteggio per ciascun criterio qualitativo e ciascuna offerta.