



AURORA DONATO

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI E VALUTAZIONE DELLE OFFERTE TECNICHE

CON CASI PRATICI ED ESEMPI

RELATIVI AI CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE E ALL'APPLICAZIONE
DELLE FORMULE MATEMATICHE PER L'ASSEGNAZIONE DEI PUNTEGGI



WEBAPP INCLUSA
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

**GRAFILL**

Aurora Donato

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI E VALUTAZIONE DELLE OFFERTE TECNICHE

Ed. I (10-2022)

ISBN 13 978-88-277-0347-2

EAN 9 788827 7 03472

Collana **MANUALI** (282)



**Licenza d'uso da leggere attentamente
prima di attivare la WebApp o il Software incluso**

Usa un QR Code Reader
oppure collegati al link <https://grafill.it/licenza>

Per assistenza tecnica sui prodotti Grafill aprire un ticket su <https://www.supporto.grafill.it>

L'assistenza è gratuita per 365 giorni dall'acquisto ed è limitata all'installazione e all'avvio del prodotto, a condizione che la configurazione hardware dell'utente rispetti i requisiti richiesti.

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313 - Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail grafill@grafill.it

**CONTATTI
IMMEDIATI**



Pronto GRAFILL
Tel. 091 6823069



Chiamami
chiamami.grafill.it



Whatsapp
grafill.it/whatsapp



Messenger
grafill.it/messenger



Telegram
grafill.it/telegram

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. - Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

SOMMARIO

PREMESSA.

ALLA RICERCA DELLA MIGLIORE OFFERTA	p.	7
1. LA STRANA PARABOLA DEI CRITERI DI AGGIUDICAZIONE	"	9
1.1. L'originaria dicotomia fra i criteri di aggiudicazione	"	9
1.2. I criteri di aggiudicazione nella legge Merloni	"	13
1.3. I criteri di aggiudicazione nel primo Codice dei contratti pubblici	"	15
1.4. La nuova nozione di offerta economicamente più vantaggiosa nelle direttive del 2014 e nel vigente Codice dei contratti pubblici	"	17
2. LA SCELTA DEL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE: QUALITÀ CONTRO RISPARMIO?	"	21
2.1. La scelta del criterio di aggiudicazione e la prevalenza del miglior rapporto qualità/prezzo	"	21
2.2. La comparazione costo/efficacia e i costi del ciclo di vita	"	27
2.3. L'aggiudicazione di appalti con il costo fisso	"	31
2.4. Il tetto massimo per il punteggio economico	"	34
2.5. I criteri nei contratti sotto soglia	"	36
2.6. I criteri nelle concessioni	"	41
3. ALLA RICERCA DELLA MIGLIORE OFFERTA TECNICA	"	45
3.1. I criteri di valutazione dell'offerta tecnica: l'individuazione e la ponderazione	"	45
3.2. La precisazione dei criteri da parte della commissione	"	53
3.3. L'elenco esemplificativo di criteri di cui all'art. 95, co. 6	"	57
3.4. I criteri di valutazione di natura soggettiva e l'esperienza del concorrente	"	64

3.5.	Il <i>rating</i> di legalità e gli altri criteri premiali di cui all'art. 95, co. 13	p.	71
3.6.	I criteri tabellari o on/off	"	79
3.7.	I criteri ambientali minimi premianti.....	"	84
3.8.	I criteri per i contratti del PNRR e nella nuova delega in materia di contratti pubblici.....	"	91
3.9.	Le varianti nell'offerta tecnica	"	99
3.10.	Il divieto di valutare opere aggiuntive.....	"	105
3.11.	La contestazione dei criteri di valutazione	"	107
4.	DAI CRITERI AL PUNTEGGIO	"	110
4.1.	La redazione delle offerte tecniche	"	110
4.2.	Il divieto di commistione tra offerta tecnica ed offerta economica.....	"	122
4.3.	La valutazione delle offerte tecniche.....	"	125
4.4.	L'attribuzione del punteggio agli elementi quantitativi	"	131
4.5.	L'attribuzione del punteggio agli elementi qualitativi	"	145
4.6.	La soglia di sbarramento qualitativa	"	149
4.7.	La facoltà di non aggiudicare	"	151
4.8.	I meccanismi per la formazione della graduatoria	"	153
4.9.	La riparametrazione dei punteggi	"	157
4.10.	La contestazione della valutazione dell'offerta tecnica	"	163
	CONCLUSIONI.		
	DEMISTIFICARE LA VALUTAZIONE	"	173
	BIBLIOGRAFIA	"	174
	CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP	"	176
	Contenuti della WebApp.....	"	176
	Requisiti hardware e software.....	"	177
	Attivazione della WebApp.....	"	177

PREMESSA. ALLA RICERCA DELLA MIGLIORE OFFERTA

I criteri di aggiudicazione e, più in generale, le modalità di attribuzione del punteggio alle offerte tecniche ed economiche sono un aspetto fondamentale della disciplina degli appalti pubblici, perché è attraverso la loro applicazione che le stazioni appaltanti selezionano l'offerta più adatta a soddisfare le loro esigenze e, in fin dei conti, i concorrenti vincono o perdono la gara.

Infatti, anche in un contesto in cui le formalità per la partecipazione alle gare sono sempre molto gravose per gli operatori, non bisogna dimenticare che l'obiettivo principale delle procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici resta quello di selezionare l'offerta migliore, ovverosia l'offerta che – ferma restando la sua congruità e sostenibilità e il possesso dei requisiti da parte del soggetto che la ha presentata – soddisfi, più di tutte, le esigenze dell'amministrazione in relazione alla specifica procedura di gara, ivi incluse quelle di gestire efficacemente il denaro pubblico e di valorizzare taluni aspetti ambientali e sociali, divenuti sempre più rilevanti negli ultimi anni.

Come spesso accade quando la decisione compete ad una pubblica amministrazione, il processo per stabilire se un'opzione sia "migliore" rispetto alle altre non è agevole. I meccanismi per l'individuazione, tra le offerte pervenute, ammesse e congrue, di quella da considerare la migliore sono proceduralizzati e disciplinati da una serie di norme, nel solco dei principi di imparzialità e buon andamento, ma lasciano anche spazio alla discrezionalità della stazione appaltante a monte, nella scelta dei criteri, e della commissione di gara a valle, ove vi sia una valutazione qualitativa, nella loro applicazione.

In un contesto estremamente dinamico e mutevole come quello della disciplina degli appalti pubblici, i criteri di aggiudicazione sembrano bilanciarsi in un equilibrio precario tra varie esigenze, oscillando tra favore e diffidenza per la valutazione discrezionale e qualitativa da parte delle stazioni appaltanti. Da ultimo, dopo una serie di decreti-legge intitolati alle semplificazioni e al PNRR, il Parlamento ha approvato una legge delega per l'adozione, da parte del Governo, di uno o più decreti legislativi "*recanti la disciplina dei contratti pubblici*" (L. 21 giugno 2022, n. 78). Se chi scrive in materia di appalti pubblici dovesse attendere un momento in cui il quadro normativo sembra essersi consolidato, non verrebbe mai pubblicata in questo ambito nemmeno una parola. Nel caso del presente volume, si affronta comunque una tematica molto plasmata dalla prassi e dalla giurisprudenza, che difficilmente subirà particolari modifiche, anche alla luce del contenuto

LA STRANA PARABOLA DEI CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

1.1. L'originaria dicotomia fra i criteri di aggiudicazione

È utile iniziare la presente trattazione con una breve ricostruzione dell'evoluzione storica più recente dell'assetto dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici, per comprendere le spinte contrapposte che caratterizzano, in realtà da parecchi anni, un sistema che non ha ancora raggiunto un equilibrio stabile e definitivo.

Prima dell'adozione del vigente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50¹), venivano tradizionalmente individuati due soli criteri di aggiudicazione:

- il criterio del **prezzo più basso**², per cui la selezione delle offerte si basa esclusivamente su una valutazione di convenienza economica e la gara viene aggiudicata al concorrente che si offre di eseguire la prestazione in cambio del corrispettivo inferiore o che offre il massimo ribasso rispetto all'importo o all'elenco prezzi posto a base di gara, ferma restando la compatibilità di quanto offerto con le specifiche tecniche richieste e la congruità, serietà e sostenibilità dell'offerta economica, da accertarsi con la c.d. *verifica dell'anomalia*;
- il criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, nel significato attribuito a tale espressione a suo tempo, per cui la selezione si basa su una serie di voci che riguardano anche aspetti ulteriori rispetto al prezzo, quali le qualità tecniche del bene, servizio o lavoro da acquistare.



Come spesso accade, ciascuno dei due criteri presenta sia svantaggi che vantaggi³. Con il susseguirsi delle indicazioni sovranazionali, ma anche di riflesso alle diverse fasi

¹ Di seguito anche semplicemente "il Codice".

² Il Codice vigente lo definisce invece "minor prezzo".

³ Lo sottolineano, fra gli altri, A. Carullo, G. Iudica, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Milano, Cedam-Wolters Kluwer, 2018, p. 814.

politico-culturali della vita del Paese, la preferenza – tanto del legislatore, quanto dell'opinione pubblica – per l'uno o l'altro criterio è mutata radicalmente. Pertanto, è opportuno soffermarsi, anche in astratto, sugli aspetti positivi e negativi di ciascun metodo, fermo restando che tendenzialmente non esiste un criterio migliore dell'altro in assoluto, ma si tratta, invece, di una valutazione che dipende dalla singola gara⁴.

Per quanto riguarda il criterio del prezzo più basso, evidentemente il suo utilizzo può consentire un risparmio di risorse pubbliche, selezionando fra quelle disponibili – ferma restando la verifica del rispetto dei minimi salariali e della congruità dell'offerta – l'offerta che implica per l'amministrazione il costo inferiore. Anche la valutazione qualitativa nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (sempre nell'accezione più risalente) è tendenzialmente accompagnata dall'attribuzione di un punteggio all'elemento del prezzo della prestazione, ma poiché in questo caso il prezzo costituisce solo una delle voci valutate, è ben possibile che l'aggiudicatario non sia il soggetto che aveva offerto il prezzo più basso o il massimo ribasso, ma che sia invece un altro concorrente che ha ottenuto il migliore punteggio complessivo grazie alla valutazione della sua offerta tecnica.

Un altro aspetto positivo dell'aggiudicazione di un appalto al massimo ribasso è che la procedura, mancando del tutto la fase di valutazione delle offerte tecniche, risulta caratterizzata da semplicità, immediatezza e rapidità⁵.

Non è un caso che, nei momenti più critici dell'emergenza sanitaria da Covid-19, tra le deroghe ammesse per l'aggiudicazione di contratti pubblici la cui esecuzione era ritenuta urgente per ragioni di contenimento dei contagi o per altre ragioni connesse alla fase di emergenza (quali la ripresa dell'attività didattica nelle scuole), vi era quella della possibilità di utilizzare il criterio del massimo ribasso in via eccezionale anche in casi in cui non sarebbe stato consentito dalla disciplina vigente.

FOCUS – Le deroghe alla disciplina dei criteri di aggiudicazione durante l'emergenza sanitaria da Covid-19

Tra le deroghe introdotte nella fase di emergenza sanitaria si segnalano:

- **l'art. 34 del D.L. 2 marzo 2020, n. 9**, che ha autorizzato durante lo stato di emergenza l'acquisizione di dispositivi di protezione individuali e altri dispositivi medicali in deroga al Codice dei contratti pubblici, inclusa la disciplina dei criteri di aggiudicazione;
- **l'art. 12 del D.L. 9 marzo 2020, n. 14**, che, al fine di incrementare la disponibilità di dispositivi per il potenziamento dei reparti di terapia intensiva ha autorizzato il Dipartimento della protezione civile, per il tramite di Consip, ad acquistare in

⁴ Nel quadro normativo vigente, tuttavia, come vedremo a breve, in molti casi non si tratta più di una libera scelta delle stazioni appaltanti, avendo il legislatore compiuto una valutazione a monte, delimitando le ipotesi in cui è possibile utilizzare l'uno o l'altro criterio.

⁵ Così R. Dipace, *Le procedure di scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione*, in *I contratti di appalto pubblico*, a cura di C. Franchini, Torino, Utet, 2010, p. 639.

LA SCELTA DEL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE: QUALITÀ CONTRO RISPARMIO?

2.1. La scelta del criterio di aggiudicazione e la prevalenza del miglior rapporto qualità/prezzo

Come si è anticipato, nel vigente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), nonostante la formulazione non del tutto cristallina del secondo comma dell'art. 95, è evidente che il legislatore italiano ha inteso limitare le ipotesi di affidamento degli appalti al massimo ribasso.

L'art. 95, co. 2, prevede che le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedano all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento del prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita. Come si è chiarito nel paragrafo precedente, infatti, la corretta definizione del criterio che prevede una valutazione anche qualitativa e l'attribuzione di punteggio ad un'offerta tecnica, che sino all'adozione del Codice del 2016 veniva definito semplicemente come offerta economicamente più vantaggiosa, dovrebbe infatti oggi includere anche la precisazione «*individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*»¹.

Alla generica previsione di cui al co. 2, si aggiungono nell'art. 95 tre ulteriori commi relativi alle ipotesi di utilizzo dei vari approcci possibili:

- il co. 3 elenca i contratti che devono essere aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del **miglior rapporto qualità/prezzo**;
- il co. 4 indica i casi in cui, sopra soglia, è consentito l'utilizzo del criterio del **minor prezzo**, oggi ridotti sostanzialmente all'ipotesi dei servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- il co. 7, infine, prevede che l'elemento relativo al costo possa assumere la forma di un prezzo o di un **costo fisso**, sulla base del quale gli operatori economici competono in base a soli criteri qualitativi.

Come si vede, a prescindere dall'interpretazione del secondo comma dell'art. 95, è dalla lettura del quarto comma che si desume che l'utilizzo del criterio del massimo ri-

¹ Sulla comparazione costo/efficacia si tornerà più avanti (par. 2.2).

basso – nell'affidamento degli appalti di valore superiore alle soglie di cui all'art. 35 dello stesso Codice – è attualmente fortemente limitato. Per i contratti sotto soglia vi è invece un regime particolare².

Nella fase di acclimatamento alla nuova impostazione, diversa da quella che caratterizzava la disciplina previgente, in cui, come si è visto, la scelta fra i due criteri era rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, si è prodotto un acceso dibattito, anche giurisprudenziale, sui casi nei quali fosse effettivamente consentito ricorrere all'uno o all'altro approccio.

Secondo la disciplina attuale, infatti, con riferimento agli affidamenti sopra soglia, è possibile ricorrere al criterio del minor prezzo solo per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni siano definite dal mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera, ovvero sia quelli in cui il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto³.

Il co. 4 prevedeva anche altre ipotesi nelle quali era possibile ricorrere al minor prezzo (lavori di importo pari o inferiore a 2 milioni di euro affidati sulla base del progetto esecutivo e servizi e forniture caratterizzati da elevata ripetitività, purché non di notevole contenuto tecnologico o carattere innovativo), ma queste sono state abrogate dal c.d. *decreto Sblocca Cantieri* (D.L. 18 aprile 2019, n. 32).

Le Linee guida ANAC n. 2 sull'offerta economicamente più vantaggiosa⁴ hanno chiarito che per servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato si intendono quelli che, anche con riferimento alla prassi produttiva sviluppatasi nel mercato di riferimento, non sono modificabili su richiesta della stazione appaltante oppure rispondono a determinate norme nazionali, europee o internazionali⁵. Le stesse Linee guida hanno chiarito la *ratio* della disciplina specifica dettata per i servizi e le forniture di tale natura: si tratta di casi in cui i benefici derivanti da un confronto concorrenziale sarebbero nulli o estremamente ridotti ed è, dunque, possibile risparmiare i relativi costi, gravanti sia sulla stazione appaltante che sugli operatori.

CASO PRATICO – Le forniture con caratteristiche standardizzate

In una gara per la fornitura triennale di metano per autotrazione per autobus di linea, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'affidamento rispondesse ai requisiti delineati nelle Linee guida n. 2 dell'ANAC, avendo ad oggetto una fornitura caratte-

² Cfr. par. 2.5.

³ Così definiti dall'art. 50, co. 1, dello stesso Codice. L'espressa esclusione di tali servizi dall'ambito di applicazione dell'art. 95, co. 4, è stata introdotta dal c.d. *decreto Sblocca Cantieri* (D.L. 18 aprile 2019, n. 32, conv. con mod. dalla L. 14 giugno 2019, n. 55).

⁴ Linee guida di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, n. 2, "*Offerta economicamente più vantaggiosa*", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera 21 settembre 2016, n. 1005 e aggiornate al D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, con delibera 2 maggio 2018, n. 424. Si tratta di linee guida adottate ai sensi dell'art. 213, co. 2, del D.Lgs. n. 50/2016, dunque non vincolanti e "*strumento di regolazione flessibile*" (Cons. Stato, Sez. V, 13 novembre 2019, n. 7805; *Id.*, 22 ottobre 2018, n. 6026).

⁵ Linee guida ANAC n. 2, *cit.*, par. I.

ALLA RICERCA DELLA MIGLIORE OFFERTA TECNICA

3.1. I criteri di valutazione dell'offerta tecnica: l'individuazione e la ponderazione

Come si è visto, in presenza dei presupposti richiesti dalla legge i contratti pubblici possono essere aggiudicati anche in base alla sola offerta economica (criterio del minor prezzo), oppure in base ad una valutazione che considera sia la qualità che gli aspetti economici (miglior rapporto qualità/prezzo), quando non addirittura in base a soli parametri qualitativi (appalti a costo fisso). In tali ultime due ipotesi, i concorrenti devono presentare un'offerta tecnica che sarà valutata da un'apposita commissione.

La scelta dei parametri per valutare le offerte economiche – sia nel caso in cui siano l'unico elemento di valutazione, nelle gare al massimo ribasso, sia quando concorrono a determinare il punteggio complessivo accanto a quelle tecniche – è relativamente semplice. La stazione appaltante, infatti, deve limitarsi a decidere se desidera che i concorrenti indichino un ribasso percentuale o un valore assoluto e, ove pertinente, se preferisce che l'offerta consista in un importo onnicomprensivo (ad esempio, nel caso di lavori a corpo, della fornitura di un unico bene o di un servizio a canone mensile o a tariffa oraria) o si articoli su un elenco prezzi o su un listino (lavori a misura, forniture basate su ordinativi di diversi prodotti, servizi articolati su prestazioni a richiesta, come nel caso della manutenzione automezzi o nell'ambito della ristorazione)¹. A ben vedere, l'aspetto più significativo e complesso in tale contesto è quello della fissazione di importi a base d'asta corretti e adeguati, che esula però dall'attuale trattazione². Resta poi da stabilire, come del resto anche per gli elementi quantitativi delle offerte tecniche, la formula per la determinazione del punteggio e altri aspetti rilevanti nella fase di predisposizione della graduatoria, su cui si tornerà nel capitolo conclusivo³.

Quando il criterio adoperato è quello del miglior rapporto qualità/prezzo, le modalità per attribuire il punteggio alle offerte tecniche risultano, invece, ben più complesse e decisamente cruciali, soprattutto ora che, come si è visto, è previsto che all'elemento

¹ Sarebbe auspicabile, nel solco di quanto previsto dal quadro normativo sia nazionale che sovranazionale, considerare anche i costi del ciclo di vita, su cui si rinvia al par. 2.2.

² Sia consentito però rinviare, fra l'altro, all'utile documento di ITACA "Indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato degli appalti e per la redazione del prospetto economico di servizi e forniture", agevolmente reperibile online.

³ Par. 4.4.

economico siano destinati non più del 30 per cento dei punti, il che lascia necessariamente il restante 70 per cento agli aspetti tecnici e qualitativi⁴. La sfida principale per le stazioni appaltanti, in effetti, è quella di individuare criteri (o elementi) di valutazione delle offerte tecniche in grado di differenziare efficacemente le offerte l'una dall'altra, in base a profili che riflettano il grado di rispondenza di ciascuna offerta alle esigenze della stazione appaltante e garantiscano "la possibilità di una concorrenza effettiva", come precisato dall'art. 95, co. 1⁵.

Con riferimento alla **terminologia**, sovente si parla di "criteri o elementi di valutazione" per indicare i vari aspetti delle offerte che saranno oggetto di valutazione, ciascuno con la relativa forchetta di punteggio ed eventualmente suddivisi in sub-criteri, mentre il "criterio di aggiudicazione" vero e proprio sarebbe, ad esempio, il miglior rapporto qualità/prezzo oppure il massimo ribasso (sebbene i co. 6 e 11 dell'art. 95 non aderiscano affatto a tale impostazione). Si parla infine di "criteri motivazionali" per indicare i parametri di giudizio che devono guidare la commissione giudicatrice nella valutazione delle offerte, indicandole il percorso logico-argomentativo da seguire nell'attribuire il punteggio. In realtà, tale ultima espressione non si rinviene nel Codice vigente, mentre era utilizzata in una delle versioni precedenti del Codice del 2006, su cui si tornerà nel prossimo paragrafo a proposito del ruolo della commissione nell'ulteriore determinazione dei criteri.

Anche a prescindere da una rigida adesione a tali scelte terminologiche, che a dire il vero non trovano particolari riscontri né nella normativa né nella prassi, ciò che è davvero importante è che nella documentazione di gara siano indicati gli elementi e gli aspetti dell'offerta che saranno oggetto di valutazione e i profili in base ai quali questi saranno valutati e sarà attribuito il punteggio, il tutto eventualmente scomposto in sub-criteri/sub-elementi e abbinato ai relativi pesi e sub-pesi.

Secondo la direttiva 2014/24/UE, «viste le numerose possibilità di valutare il rapporto qualità/prezzo sulla base di criteri sostanziali, si dovrebbe evitare il ricorso al sorteggio quale unico mezzo di aggiudicazione dell'appalto»⁶. Ciò nonostante, l'individuazione di criteri suscettibili di ricondurre la selezione alle esigenze della stazione appaltante è spesso in concreto tutt'altro che agevole (e forse ci sono casi in cui davvero le amministrazioni sarebbero tentate di utilizzare piuttosto il sorteggio).

Il primo passaggio logico della stazione appaltante nell'individuare gli elementi di valutazione è la definizione degli obiettivi che intende perseguire con la procedura di acquisto e dell'importanza che intende attribuire a ciascuno di essi⁷. I criteri di valutazione, infatti, prendono forma progressivamente e in tale processo è di particolare importanza la fase di **programmazione**⁸. Sin da tale fase, infatti, la stazione appaltante

⁴ Si veda il par. 2.4.

⁵ Subito dopo l'affermazione di principio per cui «i criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell'offerta».

⁶ Cfr. considerando 93.

⁷ Lo sottolineano le Linee guida n. 2 dell'ANAC al par. III.

⁸ Di cui all'art. 21 del Codice.

DAI CRITERI AL PUNTEGGIO

4.1. La redazione delle offerte tecniche

La redazione e la presentazione delle offerte tecniche deve essere compiuta nel rispetto delle prescrizioni e alle regole contenute nella documentazione di gara e, in particolare, nel disciplinare che, solitamente, è l'allegato al bando che contiene le regole della procedura¹, ma anche del capitolato e degli altri documenti tecnici che disciplinano il contenuto delle offerte e ne fissano i requisiti minimi.

Anche la redazione delle **offerte economiche**, ovviamente, deve rispettare le prescrizioni di legge e quelle prefissate dalla stazione appaltante, ma – anche in questo caso – risulta meno problematica. In generale, infatti, ai concorrenti viene fornito uno schema o modulo (un documento da stampare nel caso di gara cartacea, un file da compilare e firmare digitalmente oppure una schermata del portale da compilare direttamente a video nel caso di gara telematica). In esso l'operatore deve indicare la sua offerta economica secondo le prescrizioni del disciplinare di gara: potrà essere richiesto di indicare un ribasso su un importo complessivo o un elenco prezzi, oppure uno o più valori assoluti. Chiaramente, l'offerta non deve mai essere proposta alla leggera, per evitare di trovarsi poi a non riuscire a giustificare un prezzo in sede di verifica dell'anomalia oppure di essere vincolati – si potrebbe dire: intrappolati – in sede di esecuzione ad un'offerta non sostenibile in concreto per l'azienda, con tutte le conseguenze nefaste del caso. Al contempo, visto che l'offerta economica è oggetto di attribuzione di punteggio anche nella valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo, indicare valori troppo elevati può determinare la sconfitta nella selezione in favore di operatori che hanno offerto prezzi più convenienti per l'amministrazione. Dal punto di vista della redazione formale, tuttavia, pur essendovi alcuni possibili intoppi per gli operatori², non si pongono particolari

¹ Ovviamente la documentazione può essere strutturata in modo diverso, ad esempio nelle procedure negoziate le regole sono spesso contenute direttamente nella lettera di invito.

² Ad esempio, nel caso di discordanza fra offerta in numeri e in lettere, per cui l'art. 72, R.D. 23 maggio 1924, n. 827, prevede che sia valida l'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione. Tale previsione era stata derogata dall'art. 119 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, che prevedeva la prevalenza dell'indicazione in lettere, ma che è oggi stato abrogato dal nuovo Codice. La questione risulta oggi meno pressante anche in ragione del diffondersi delle gare su portali telematici e riguarda soprattutto i margini in cui la Commissione può interpretare la volontà dell'offerente o richiedere chiarimenti o attivare il soccorso istruttorio. Assumono comunque rilievo anche eventuali indicazioni della documentazione di gara, che sarebbe preferibile le stazioni appaltanti prevedessero a monte.

questioni, se non quelle che negli ultimi anni hanno riguardato aspetti come l'indicazione dei costi della manodopera o degli oneri di sicurezza, che esulano tuttavia dall'oggetto di questo volume³.

La redazione delle **offerte tecniche**, con cui le imprese concorrenti manifestano alla stazione appaltante in che modo intendono eseguire la prestazione richiesta, è nettamente più complessa e ricca di insidie. L'offerta tecnica, infatti, deve innanzitutto essere conforme ai requisiti, alle specifiche e alle condizioni minime indicate nella documentazione di gara, costituendo la difformità una causa tipica e necessaria di esclusione dalla procedura selettiva⁴. Al contempo, il mancato rispetto delle richieste della stazione appaltante, non prescritte a pena di esclusione, ma vertenti su aspetti oggetto di valutazione, può comportare la mancata attribuzione del punteggio, da cui può dipendere anche la mancata aggiudicazione dell'appalto.

Nello specificare il **contenuto** delle offerte tecniche, la documentazione posta a base di gara segue spesso lo schema dei criteri con cui verranno attribuiti i punteggi in sede di valutazione delle offerte. Un'offerta redatta in modo chiaro, comprensibile e ordinato e la rispondenza tra il contenuto dell'offerta e i criteri di valutazione è fondamentale per consentire alla commissione di compararla con le altre offerte e di attribuire i punteggi agevolmente, così, in fin dei conti, da verificarne la rispondenza alle richieste e alle esigenze che l'amministrazione intende soddisfare con la specifica gara.

La documentazione di gara contiene, quindi, le modalità di presentazione dell'offerta tecnica, che è solitamente contenuta nella "busta B", telematica o cartacea che sia, mentre la busta A contiene la documentazione amministrativa e la busta C l'offerta economica.

Ciascun bando elenca i documenti che la busta deve contenere, a pena di esclusione. Ad esempio, per i servizi e le forniture si richiede solitamente una relazione tecnica⁵, recante una proposta tecnico-organizzativa che illustra, con riferimento ai criteri e ai sub-criteri di valutazione indicati nel capitolato, gli elementi che il concorrente deve descrivere ai fini della valutazione dell'offerta tecnica. Negli appalti di lavori, invece, si richiede che l'offerta tecnica contenga anche elementi quali indicazioni sul piano di lavoro, sulle risorse impiegate, sul cronoprogramma e via dicendo.

Oltre alla relazione tecnica, la stazione appaltante ha la facoltà di richiedere ulteriori documenti e materiali che possono essere i più vari: basti pensare ai casi in cui viene richiesta la consegna di campioni, descrizioni o fotografie dei beni della fornitura oggetto del contratto. La richiesta di campioni può soddisfare la necessità di verificare, sin dalla fase di gara, che quanto offerto dai concorrenti sia conforme ai requisiti prestazionali e funzionali previsti dal capitolato, ma anche a comparare diverse offerte.

Tali richieste non devono, però, mai porre a carico degli offerenti oneri sproporzionati rispetto ai fini da conseguire, specie ove le forniture oggetto del contratto comportino un

³ Sul punto si rinvia a R. Berloco, *Soccorso Istruttoria negli appalti pubblici*, Palermo, Grafill Editore, 2021, pp. 158 e ss..

⁴ Cfr. art. 94, co. 1, lett. a), del Codice e Delibera ANAC 13 gennaio 2021, n. 24.

⁵ Cfr. Bando-tipo ANAC n. 1/2021, cit..

CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

Contenuti della WebApp

La **WebApp inclusa** gestisce le seguenti utilità:

- **Speciale “Codice Appalti”** che tratta i principali aggiornamenti in materia di codice dei contratti (offrendo un anche quadro normativo completo e aggiornato) e consente all’utente di consultare le seguenti sezioni:
 - normativa europea e nazionale;
 - linee guida in vigore e provvedimenti ANAC;
 - pareri del Consiglio di Stato;
 - giurisprudenza in materia di appalti pubblici;
 - applicazione per il calcolo automatico della soglia di anomalia con stampa della relazione in formato PDF.
- **Selezione di norme in materia di criteri di aggiudicazione** e riferita ai seguenti provvedimenti:
 - Direttiva 2014/24/UE;
 - D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;
 - R.D. 18 novembre 1923, n. 2440;
 - R.D. 23 maggio 1924, n. 827;
 - L. 7 agosto 1990, n. 241;
 - D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487;
 - D.P.C.M. 30 marzo 2001;
 - D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198;
 - D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104;
 - D.L. 24 gennaio 2012, n. 1;
 - L. 28 dicembre 2015, n. 208;
 - D.L. 2 marzo 2020, n. 9;
 - D.L. 9 marzo 2020, n. 14;
 - D.L. 8 aprile 2020, n. 22;
 - L. 24 aprile 2020, n. 27;
 - D.L. 16 luglio 2020, n. 76;
 - D.L. 31 maggio 2021, n. 77;
 - D.L. 30 aprile 2022, n. 36.

- **Foglio di calcolo per l'applicazione delle formule che attribuiscono il punteggio agli elementi quantitativi.** Il foglio di calcolo è in formato Excel e ha una funzionalità meramente esemplificativa degli effetti delle formule e non deve essere adoperato per altri scopi.

Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per la gestione di documenti Office e PDF.

Attivazione della WebApp

- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- Accedere alla WebApp abbinata alla presente pubblicazione cliccando sulla relativa immagine di copertina presente nello scaffale **Le mie App**.



I criteri di aggiudicazione e, più in generale, le modalità di attribuzione del punteggio alle offerte tecniche ed economiche sono un aspetto fondamentale della disciplina degli appalti pubblici, perché è grazie alla loro applicazione che la stazione appaltante seleziona l'offerta più adatta a soddisfare le sue esigenze e il concorrente vince o perde la gara. Tanto le imprese che partecipano alle gare, quanto le amministrazioni che le bandiscono, devono comprendere a fondo i meccanismi di valutazione delle offerte e di attribuzione dei punteggi: le stazioni appaltanti, al fine di scegliere quelli più adatti alle loro esigenze e applicarli correttamente, e gli operatori, per formulare le offerte in modo consapevole e riconoscere eventuali anomalie.

Questo volume nasce, anche a partire dall'esperienza professionale dell'Autrice, per fornire strumenti utili sia alle imprese che alle amministrazioni ed è ricco di **casi pratici ed esempi** (dalle varie tipologie di criteri di valutazione delle offerte, all'applicazione delle formule matematiche per l'assegnazione dei punteggi).

Il testo è aggiornato al **D.L. 30 aprile 2022, n. 36** di attuazione del PNRR, convertito con modificazioni dalla **L. 29 giugno 2022, n. 79**, alle recenti **Linee guida per favorire la pari opportunità** di genere e generazionali e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e alla **L. 21 giugno 2022, n. 78**.

La **WebApp inclusa** gestisce le seguenti utilità:

- **Speciale "Codice Appalti"** che tratta i principali aggiornamenti in materia di codice dei contratti (offrendo un anche quadro normativo completo e aggiornato) e consente all'utente di consultare le seguenti sezioni: normativa europea e nazionale; linee guida in vigore e provvedimenti ANAC; pareri del Consiglio di Stato; giurisprudenza in materia di appalti pubblici; applicazione per il calcolo automatico della soglia di anomalia con stampa della relazione in formato PDF.
- **Selezione di norme in materia di criteri di aggiudicazione** e riferita ai seguenti provvedimenti: Direttiva 2014/24/UE; D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50; R.D. 18 novembre 1923, n. 2440; R.D. 23 maggio 1924, n. 827; L. 7 agosto 1990, n. 241; D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487; D.P.C.M. 30 marzo 2001; D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198; D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104; D.L. 24 gennaio 2012, n. 1; L. 28 dicembre 2015, n. 208; D.L. 2 marzo 2020, n. 9; D.L. 9 marzo 2020, n. 14; D.L. 8 aprile 2020, n. 22; L. 24 aprile 2020, n. 27; D.L. 16 luglio 2020, n. 76; D.L. 31 maggio 2021, n. 77; D.L. 30 aprile 2022, n. 36.
- **Foglio di calcolo per l'applicazione delle formule che attribuiscono il punteggio agli elementi quantitativi.**

REQUISITI HARDWARE E SOFTWARE

Qualsiasi dispositivo con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android; accesso ad internet e browser web con Javascript attivo; software per la gestione di documenti Office e PDF.

Aurora Donato, avvocatessa. Si occupa di diritto amministrativo e, in particolare, di appalti pubblici. Produce il podcast "Appalti al volo", è autrice di pubblicazioni in materia di appalti pubblici e svolge attività didattica e di formazione per soggetti pubblici e privati.



WebApp



Assistenza
tecnica

ISBN 13 978-88-277-0347-2



9 788827 703472 >

Euro 34,00