

Commenti al Documento:

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti - Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa (Documento di consultazione).

Paragrafo 5. “La valutazione degli elementi quantitativi”

Le due formule presentate, al paragrafo 5 del documento in oggetto, come possibili modalità di calcolo dei punteggi economici ($V_a = R_a / R_{max}$ e la cosiddetta formula “bilineare” cfr. Par. 5 del Documento di Consultazione), costituiscono 2 esempi di formule appartenenti alla famiglia delle formule “interdipendenti”, ovvero quelle formule che fanno dipendere i punteggi ottenuti da una offerta ad una qualche statistica della distribuzione della totalità delle offerte (ribasso massimo nel primo caso, ribasso massimo e medio nel secondo). Le formule sopracitate oltre ad avere le caratteristiche descritte nel documento di consultazione ed il pregio di non richiedere alla stazione appaltante una stima precisa del valore della base d’asta e/o di valori soglia presentano anche alcune importanti criticità:

- 1- Non permettono una previsione accurata del peso relativo di qualità e prezzo nella determinazione del punteggio finale, in quanto il valore monetario di un punto economico non è conoscibile ex-ante poiché dipende dalle offerte presentate dagli altri concorrenti. Questo può rendere difficile per le imprese ottimizzare la loro offerta in termini delle preferenze della stazione appaltante e causare inefficienze.
- 2- Sono facilmente manipolabili e favoriscono il successo di strategie di offerta “coordinate” da parte di concorrenti parte di una intesa (si veda a tal proposito il caso della Gara Buoni pasto pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 244 18/10/2000 e la successiva sentenza AGCM 13/06/2002 dove il successo di un accordo collusivo è stato reso possibile proprio grazie all’utilizzo di una formula comparabile alla formula “bilineare” proposta). Tale problema inoltre oggi assume particolare rilevanza nei settori speciali a causa della possibilità introdotta al comma 8 dell’articolo 133 del dlgs 50 del 2006 per gli Enti Aggiudicatori di valutare le offerte prima di esaminare l’idoneità degli offerenti, verifica che potrà essere effettuata in capo al solo aggiudicatario. L’eliminazione in questo caso del “filtro amministrativo” su tutte le offerte riduce il costo ed aumenta la possibilità della presentazione di offerte di comodo volte ad influenzare i valori medi e quindi l’aggiudicazione finale a favore di un determinato concorrente da parte di altri concorrenti conniventi (si veda appunto il caso Buoni Pasto sopracitato). Al riguardo si veda l’esempio 2 riportato in “I coefficienti di valutazione, le formule per il calcolo e come evitare accordi collusivi”, in Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore, n. 31/32, 10 Agosto – 5 Settembre 2009, Anno XIV, di cui si riporta un estratto in appendice alla presente nota. La recente letteratura scientifica ha dimostrato come l’impiego di formule interdipendenti sia fonte di forti incentivi alla

formazioni di accordi collusivi e come questo si traduca in ampie distorsioni di mercato (si veda a riguardo Conley e Decarolis, 2016).

- 3- Qualora, in fase successiva alla chiusura del processo di aggiudicazione, una delle offerte risultasse non valida, i punteggi attribuiti alle altre offerte verrebbero modificati. Questa modifica potrebbe cambiare la graduatoria delle rimanenti offerte, sollevando quindi un problema sulla legittimità dell'aggiudicazione.

Per questi motivi si suggerisce di prevedere, accanto alle due formule individuate nel documento di consultazione, anche l'utilizzo di formule di aggiudicazione di tipo "indipendente", formule che fanno dipendere i punteggi di un'offerta alle sole caratteristiche della stessa. Questa classe di formule se, da un lato richiedono una stima accurata da parte della stazione appaltante dei valori a base d'asta e/o dei valori soglia che non è sempre possibile o utile fare, dall'altro consentono di evitare le problematiche sopra descritte e sono per questo in molte situazioni preferibili alle formule "interdipendenti".

A tal proposito seguendo le indicazioni previste al capitolo 12 dell' *"Handbook of Procurement - Cambridge University Press (28 settembre 2006)"* si richiede di inserire anche la formula lineare nella duplice versione con e senza soglia:

$$PE = nn \times \frac{P_B - P_O}{P_B}$$

nn = Massimo Punteggio Economico Ottenibile
 P_B = Base d'asta
 P_O = Prezzo offerto

Versione con Prezzo Soglia (Prezzo al di sotto del quale non vengono attribuiti ulteriori punteggi economici).

$$PE = \begin{cases} nn \times \frac{P_B - P_O}{P_B - P_S} & P_B \geq P_O \geq P_S & P_S = \text{Prezzo soglia} \\ & & P_B = \text{Base d'asta} \\ nn & P_O < P_S, & P_O = \text{Prezzo offerto} \end{cases}$$

Per una trattazione di dettaglio delle formule sopracitate si rimanda a:

- Capitolo 12 dell' *"Handbook of Procurement - Cambridge University Press (28 settembre 2006)"* o in alternativa al quaderno Consip numero VIII del 2006 *"Scoring Rules"*;
- "I coefficienti di valutazione, le formule per il calcolo e come evitare accordi collusivi", in Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore, n. 31/32, 10 Agosto – 5 Settembre 2009, Anno XIV;
- "Formule di Aggiudicazione nelle Gare per gli Acquisti Pubblici", in Quaderni Consip, n. I/2007.
- "Detecting Bidders Groups in Collusive Auctions," Timothy G. Conley e Francesco Decarolis, *American Economic Journal: Microeconomics*, Vol. 8, No. 2, 2016, pp. 1-38.

Cordiali saluti

PROXCENTER - UNIVERSITA' DI TOR VERGATA, ROMA

Firmatari

Prof. Elisabetta Iossa

Prof. Francesco Decarolis

Dott. Adriano Di Domenicantonio

Dott. Riccardo Pacini

Prof. Giancarlo Spagnolo

Prof. Tommaso Valletti

APPENDICE

Riprodotta da “I coefficienti di valutazione, le formule per il calcolo e come evitare accordi collusivi”, in Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore, n. 31/32, 10 Agosto – 5 Settembre 2009, Anno XIV:

....

Ad esempio se come spesso accade sul mercato esistono due imprese leader (**A** e **B**) per una specifica gara di appalto, che inoltre sono solite competere ripetutamente e quindi conoscono i punti di forza e di debolezza altrui, una delle due potrebbe essere incentivata dalla previsione nel bando di una delle due formule fissate dal legislatore a ricorrere a manipolazioni della formula facendo un accordo collusivo con una terza impresa partecipante (**C**). Quest’ultima dovrebbe orientare la propria strategia in maniera tale da indebolire il punto di forza di una delle imprese leader, in modo tale da assicurare l’aggiudicazione dell’appalto all’altra impresa leader. Vediamo come questo sia possibile con due esempi: il primo sulla formula “al prezzo minimo” e il secondo sulla formula lineare “interdipendente”. In entrambi gli esempi saranno messe poi a confronto con un benchmark rappresentato dalla formula lineare “indipendente”.

....

Esempio 2. Per un appalto **Y**, la stazione appaltante ha previsto nel bando di gara una base d’asta pari a €1.000.000, 50 punti per il prezzo e 50 punti per la qualità, e la formula lineare “interdipendente” per la valutazione delle offerte economiche. Per questo appalto, l’impresa **A** ha un grande vantaggio competitivo su **B** nella qualità, mentre **B** a sua volta lo ha nel prezzo. Entrambe sanno che per mantenere un minimo profitto, **A** potrà spingersi ad offrire al massimo una qualità equivalente a 50 punti e un 5% di sconto, ovvero un prezzo pari a €950.000, mentre **B** potrà spingersi ad offrire al massimo una qualità equivalente a 25 punti e un 15% di sconto, ovvero un prezzo pari a €850.000. Alla gara partecipa anche una terza impresa **C** che può offrire condizioni economiche migliori delle imprese leader (ovvero fino al 25% di sconto, pari ad un prezzo di €750.000), ma che per questo ha una qualità molto più bassa, appena sufficiente per partecipare, valutata quindi a 0 punti. Con queste offerte risulterebbe vincitrice **A** che otterrebbe 10 punti economici per un totale di 60 punti, contro i 55 punti complessivi di **B**, che otterrebbe invece 30 punti economici (vedi l’ultima riga della Tabella 2 sotto le prime colonne relative alla formula lineare “interdipendente”). A questo punto **B** invece di tentare un ultimo sforzo e migliorare la propria offerta, potrebbe chiedere a **C** di diminuire il proprio ribasso fino ad un livello sufficiente a garantirgli l’aggiudicazione a danno di **A**, dato che **C** non riuscirebbe comunque a vincere con il suo massimo ribasso possibile (25%) a causa della sua qualità troppo bassa. Questo accadrebbe se **C** riducesse il proprio sconto per un po’ più di 5%, da 25% a sotto a 20% (in termini di prezzo da €750.000 a €810.000). Sotto le colonne relative alla formula lineare “interdipendente” della Tabella 2 è riportato come la graduatoria finale cambia a seconda del prezzo offerto da **C**, e quindi il vincitore (evidenziato in grassetto su sfondo grigio). Ciò non accade invece con la formula lineare “indipendente” (vedi le successive colonne), con la quale i punteggi di **A** e **B** rimangono sempre gli stessi, e quindi anche l’aggiudicazione.

Tabella 2

LA GRADUATORIA FINALE PER L'APPALTO Y PER DIVERSE OFFERTE DELL'IMPRESA C

Prezzo Impresa C		Punti totali			Punti totali		
		<i>Formula lineare "interdipendente"</i>			<i>Formula lineare "indipendente"</i>		
		Impresa A	Impresa B	Impresa C	Impresa A	Impresa B	Impresa C
€	850.000	66,67	75,00	50,00	58,33	50,00	25,00
€	840.000	65,63	71,88	50,00	58,33	50,00	26,67
€	830.000	64,71	69,12	50,00	58,33	50,00	28,33
€	820.000	63,89	66,67	50,00	58,33	50,00	30,00
€	810.000	63,16	64,47	50,00	58,33	50,00	31,67
€	800.000	62,50	62,50	50,00	58,33	50,00	33,33
€	790.000	61,90	60,71	50,00	58,33	50,00	35,00
€	780.000	61,36	59,09	50,00	58,33	50,00	36,67
€	770.000	60,87	57,61	50,00	58,33	50,00	38,33
€	760.000	60,42	56,25	50,00	58,33	50,00	40,00
€	750.000	60,00	55,00	50,00	58,33	50,00	41,67

Nota: La tabella mostra su ogni riga le graduatorie che si avrebbero a seconda dei prezzi offerti da C (colonna 1) con la formula lineare "interdipendente" (colonne 2-4) e la formula lineare "indipendente" (colonne 5-7), evidenziando per ciascuna il vincitore in grassetto su sfondo grigio. Le graduatorie sono calcolate ipotizzando che A ottenga 50 punti tecnici e abbia sottomesso un'offerta economica pari a €950.000, che B ottenga 25 punti tecnici e abbia sottomesso un'offerta economica pari a €850.000, e che C ottenga 0 punti tecnici. La base d'asta è pari a €1.000.000, mentre il prezzo soglia della formula lineare "indipendente" è pari al 70% della base d'asta (€700.000).

La formula lineare "indipendente" è quindi impermeabile a qualsiasi manipolazione del tipo discusso negli esempi, perché non cambia la propria forma al variare della distribuzione delle offerte sottomesse in gara, al contrario delle formule "al prezzo minimo" e lineare "interdipendente" (vedi la Figura 1 per un'illustrazione grafica). Inoltre ha l'ulteriore vantaggio di consentire prima della gara il calcolo del valore monetario di un punto, che abbiamo visto nel

precedente articolo è utile ai partecipanti al fine di orientare le proprie strategie di offerta secondo le specifiche ed oggettive esigenze della stazione appaltante, incorporate nella ponderazione. Le formule “interdipendenti” invece non lo consentono. Ciò significa che queste ultime possono produrre graduatorie che non massimizzano le preferenze della stazione appaltante, date le offerte pervenute (negli esempi visti questo accade nelle ultime sei righe della Tabella 1 e nelle prime cinque righe della Tabella 2). Purtroppo per l’applicazione della formula lineare “indipendente”, oltre alla rigidità delle previsioni del DPR n. 554/1999 e dei DPCM 117/99 e DPCM del 18 novembre 2005, si aggiungono i dubbi dell’Autorità espressi nella Determinazione 4/2009 sull’utilizzo di valori-soglia predeterminati nel bando nel caso del prezzo (ad esempio: ribasso massimo pari a trenta) perché sarebbero così conosciuti dai concorrenti. Secondo l’Autorità se ciò avvenisse tutti i concorrenti sarebbero indotti a formulare un’offerta che si attesterebbe su tale valore soglia e, dunque, l’aggiudicazione dell’appalto avverrebbe essenzialmente sulla base dei criteri di natura qualitativa (c.d. “effetto psicologico” della soglia). Sarebbe auspicabile lasciare anche tale valutazione alla discrezionalità della stazione appaltante, caso per caso, nello stesso spirito dell’attuale formulazione dell’art. 81 del Codice, che oltre a riportare la normativa nazionale in linea con i principi della normativa comunitaria, ha l’obiettivo non secondario di dare attuazione in modo pieno al principio di tutela della concorrenza (art. 81 Trattato UE), sulla scia di quanto statuito dalla Corte di giustizia (sentenza del 7 ottobre 2004, procedimento C-247/02) e già sostenuto dall’Autorità (cfr. Det. 6/2005).

In aggiunta all’esempio riportato sopra, abbiamo preparato una simulazione in Excel che dimostra come la formula bilineare crei incentivi alla collusione prestandosi a manipolazioni del valore della soglia impigata nel calcolo dei punteggi. Si prega di inviare una email a fdc@bu.edu per richiedere l’invio del file Excel.