



LE PROCEDURE AD EVIDENZA PUBBLICA PER L’AFFIDAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE

Vademecum

A cura del Nucleo per le Politiche di Coesione (NUPC)

Gennaio 2026

COESIONE
ITALIA



INDICE

Introduzione	5
1. Contesto e finalità del Vademecum	8
2. I principi guida	10
2.1 Principio del risultato	10
2.2 Principio della fiducia	10
2.3 Principio dell'accesso al mercato	11
2.4 Principio di proporzionalità	12
2.5 Principio di trasparenza	12
3. Le procedure applicabili	13
3.1 Affidamento diretto (art. 50, comma 1, lett. b) Codice)	13
3.2 Procedure negoziate senza bando (art. 50, comma 1, lett. e) Codice)	15
3.3 Principio di rotazione	16
3.4 Procedure ordinarie (artt. 70 ss. Codice)	17
3.5 Scelte procedurali	20
4. Criteri di selezione e qualità delle valutazioni	21
4.1 Il peso della componente tecnica	22
4.2 La costruzione dei criteri tecnici	22
4.3 La componente economica e i rischi dei ribassi	23
4.4 L'equilibrio complessivo	23
4.5 Congruità della tempistica	26
4.6 Valorizzazione del gruppo di lavoro	26
4.7 Utilizzo e impatto delle valutazioni	27
5. Risorse e durata dei contratti	28
5.1 Adeguatezza delle risorse finanziarie	28
5.2 Durata del contratto e fasi attuative	28
5.3 Bilanciamento tra durata e vincoli di programmazione	29

6. Raccomandazioni operative	30
7. Il ruolo dei Nuclei nelle procedure di affidamento delle valutazioni	32
ALLEGATO 1 Schema essenziale di capitolato e disciplinare per l'affidamento di servizi di valutazione mediante procedura di dialogo competitivo	34

Il Vademecum è stato elaborato dal Nucleo per le Politiche di Coesione (NUPC) del Dipartimento per le Politiche di Coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio, con il coordinamento di Osvaldo La Rosa, la supervisione del Coordinatore del NUPC Marco De Maggio e la collaborazione di Ernesto Belisario (Studio Legale E-Lex), Antonello Palasciano (Studio Legale E-Lex), Francesca Ricciulli (Studio Legale E-Lex) e Chiara Sumiraschi (OpenCoesione).

Un ringraziamento è dovuto all'intero Gruppo di Lavoro sugli affidamenti della Rete dei Nuclei, composto dai Nuclei delle Regioni Calabria, Lazio, Sardegna e Sicilia.

Introduzione

La qualità di una valutazione risulta fortemente influenzata dal modo in cui essa viene concepita, progettata e affidata. Quando le Amministrazioni decidono di acquisire servizi valutativi attraverso il mercato, la definizione dei bandi, dei requisiti di partecipazione e dei criteri di aggiudicazione non costituisce un atto meramente tecnico o amministrativo: tali scelte delineano l'orizzonte entro cui la valutazione si svilupperà, incidendo sulla platea dei potenziali partecipanti, sul grado di apertura alla concorrenza, sulla composizione delle competenze attivate e, in ultima analisi, sulla qualità conoscitiva e metodologica dei risultati.

L'affidamento, dunque, rappresenta un momento strategico del ciclo valutativo, in cui si riflette l'idea stessa di valutazione che le Amministrazioni intendono promuovere. Attraverso le procedure ad evidenza pubblica esse definiscono, in concreto, se privilegiare l'innovazione metodologica o l'esperienza pregressa, la capacità analitica o quella organizzativa, l'apertura verso nuovi operatori o la continuità con soggetti consolidati.

Questi elementi hanno suggerito al Nucleo del Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud (DPCoeS) di promuovere nell'ambito dell'Osservatorio dei processi valutativi¹ un'analisi *desk* delle **procedure ad evidenza pubblica attivate nel periodo di programmazione 2014-2020 per l'affidamento dei servizi di valutazione** dei Programmi Operativi Regionali (POR) e delle Province Autonome cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per comprendere **quali meccanismi legati alle procedure di gara incidano direttamente sulla selezione del valutatore** e come questo possa influenzare la qualità delle valutazioni realizzate².

¹ L'Osservatorio dei processi valutativi, promosso dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) a partire dal 2018, censisce e analizza in modo sistematico le attività valutative in corso e già realizzate dalle Amministrazioni centrali e regionali, configurandosi come presidio nazionale dell'attuazione delle valutazioni e strumento mirato a diffondere la cultura della valutazione, in un'ottica di supporto alle decisioni del policy maker.

² Più specificamente, sono state esaminate le procedure attuative per l'affidamento delle valutazioni dei seguenti Programmi del ciclo 2014-2020: POR FESR e FSE delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria,

L'analisi comparata dei documenti di gara – bandi, disciplinari e capitolati tecnici – ha restituito un quadro articolato e consentito di individuare **schemi ricorrenti** e **aree di miglioramento** che potranno orientare, nel futuro ciclo di programmazione, una revisione più consapevole delle pratiche di affidamento.

Di seguito, si propone una sintesi ragionata delle principali evidenze emerse dall'analisi, con l'intento di offrire una lettura sintetica dei principali elementi che hanno caratterizzato le procedure di gare inerenti l'affidamento di valutazioni, nel periodo preso in esame.

- **Accessibilità e tempistiche delle procedure.** Le procedure di affidamento osservate non presentano una distribuzione temporale omogenea né criteri uniformi per la definizione delle scadenze di gara. In numerosi casi, i bandi sono stati pubblicati in una fase avanzata della programmazione, limitando la possibilità di disporre di valutazioni utili nelle fasi iniziali di attuazione. I tempi concessi per la predisposizione delle offerte tecniche appaiono talora non adeguati rispetto alla complessità della fase progettuale, e rischiano di favorire l'elaborazione di offerte poco innovative e valutazioni non di qualità.
- **Requisiti di partecipazione.** I criteri relativi all'idoneità professionale, alla capacità economica e tecnico-professionale risultano non di rado eccessivamente stringenti o non pienamente coerenti con la natura conoscitiva della valutazione. L'imposizione di un fatturato minimo elevato o l'obbligo di aver realizzato "servizi analoghi" limitati ai Fondi strutturali si traduce, di fatto, in una restrizione della concorrenza e in una chiusura del mercato, che ostacola l'accesso di soggetti con comprovata esperienza scientifica o metodologica, ma con una struttura economico-finanziaria meno consolidata.
- **Competenze richieste e composizione dei gruppi di lavoro.** Tutti i bandi esaminati conferiscono rilievo alla qualità del gruppo di lavoro, anche se il peso attribuito ai pertinenti criteri di valutazione risulta disomogeneo. Le Amministrazioni tendono a premiare l'esperienza pregressa nella valutazione di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), dando spesso meno importanza a competenze trasversali – statistico-econometriche, analitiche e di disseminazione dei risultati – che concorrono a qualificare la solidità di un gruppo di lavoro nell'ambito della valutazione. La preferenza accordata alla conoscenza del quadro di programmazione della

Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e delle due Province Autonome di Bolzano e Trento.

politica di coesione rispetto al possesso di competenze metodologiche robuste favorisce effetti di specializzazione settoriale che possono ridurre le possibilità di applicazione di metodi innovativi da parte dei team valutativi.

- **Risorse destinate alla funzione valutativa.** L'impegno finanziario inizialmente programmato per la realizzazione di valutazioni non si è tradotto in un coerente ammontare di risorse concretamente assegnate agli incarichi valutativi. A fronte di circa 28 milioni di euro stanziati complessivamente nei Piani delle Valutazioni per il 2014-2020, solo 8,3 milioni – pari allo 29,6% sono stati effettivamente impegnati attraverso procedure di gara.
- **Criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte.** Tutte le procedure hanno utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma con pesi e formule eterogenei: la ponderazione tra qualità tecnica e prezzo varia tra 70/30 e 80/20, mentre le formule di calcolo del punteggio economico producono effetti differenziati sui ribassi, premiando in modo eccessivo l'offerta meno onerosa. L'eterogeneità dei criteri utilizzati per la valutazione delle offerte tecniche – che spaziano dalla coerenza metodologica alla capacità organizzativa – riflette l'assenza di standard condivisi per la definizione della qualità valutativa e introduce margini ampi di discrezionalità.

Le evidenze raccolte mostrano che le modalità di affidamento presentano ancora elementi di debolezza che riducono la capacità delle Amministrazioni di selezionare valutatori in grado di produrre valutazioni di qualità.

L'esperienza del periodo 2014–2020 suggerisce la necessità di rivedere i meccanismi di selezione, orientandoli verso criteri che favoriscano valutazioni di qualità, anche attraverso una maggiore attenzione delle Amministrazioni verso la **valorizzazione del ruolo di supporto tecnico che i Nuclei di valutazione possono svolgere a sostegno di procedure di affidamento efficaci.**

In questa direzione si colloca l'impegno del Nucleo per le Politiche di Coesione (NUPC) nel promuovere l'adozione di pratiche di affidamento coerenti con i principi di efficacia e proporzionalità, tradottosi nella decisione di sostenere la definizione di un **Vademecum** sugli affidamenti indirizzato a tutte le Amministrazioni che gestiscono gare per l'assegnazione di incarichi di valutazione.

1. Contesto e finalità del Vademecum

Le attività di valutazione costituiscono uno snodo essenziale del ciclo delle politiche pubbliche e, in particolare, della politica di coesione, in quanto consentono di verificare in modo indipendente e obiettivo **l'efficacia, l'efficienza, la coerenza e l'impatto** degli interventi finanziati.

L'ordinamento europeo e nazionale attribuisce a tali attività una funzione non meramente conoscitiva, ma **strumentale alla buona amministrazione**, nella misura in cui le valutazioni devono orientare le decisioni delle autorità di gestione e rafforzare la trasparenza nei confronti dei cittadini.

Il quadro di riferimento normativo che disciplina l'affidamento delle attività di valutazione si fonda sul Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (in seguito anche solo "**Codice**") e sul successivo Decreto Legislativo 10 ottobre 2024, n. 209 (c.d. "Correttivo"), che ha integrato e aggiornato diversi aspetti del Codice, con particolare attenzione alle procedure sotto soglia, alla digitalizzazione del ciclo contrattuale e al rafforzamento dei principi di trasparenza e proporzionalità.

Tali disposizioni si collocano nel solco delle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, che definiscono i principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, nonché nell'ambito del Quadro Strategico Comune 2021-2027 e del Regolamento (UE) n. 1303/2013, che sanciscono l'obbligo di assicurare la qualità, l'indipendenza e l'utilizzo delle valutazioni ai fini del miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica.

Pertanto, le Amministrazioni sono tenute a garantire lo svolgimento delle valutazioni e assicurare che la **selezione dei soggetti incaricati** avvenga nel rispetto dei principi di **legalità, imparzialità e concorrenza**, affinché l'attività valutativa si configuri come una prestazione realmente indipendente e qualitativamente elevata.

In questo contesto, il presente Vademecum si propone di perseguire tre finalità principali:

1. **chiarire la cornice normativa**: offrendo una sintesi ragionata delle disposizioni del D.Lgs. 36/2023³ (in seguito anche solo "Codice") e del D.Lgs. 209/2024 (c.d.

³ Per le definizioni dei termini tecnici e giuridici utilizzati nel presente Vademecum si rinvia all'Allegato I.1 del D.Lgs. 36/2023, che costituisce parte integrante del Codice dei contratti pubblici e ne raccoglie in modo sistematico le definizioni ufficiali.

Correttivo), con riferimento alle procedure, ai principali istituti e ai relativi obblighi di trasparenza;

2. **tradurre la norma in prassi operative:** integrare le previsioni legislative con indicazioni concrete sulle modalità di redazione dei bandi, sulla definizione dei requisiti di partecipazione, sull'articolazione dei criteri di aggiudicazione e sulla gestione delle fasi di esecuzione contrattuale. L'intento è ridurre la distanza tra il formalismo giuridico e le esigenze pratiche delle stazioni appaltanti nello specifico settore merceologico;
3. **favorire la qualità e l'apertura del mercato della valutazione:** il Vademecum non si limita a indicare ciò che è lecito o obbligatorio, ma sottolinea i comportamenti opportuni, coerenti con i principi europei di concorrenza e proporzionalità, volti a evitare barriere ingiustificate all'accesso e a garantire la valorizzazione delle competenze effettive dei valutatori, siano essi imprese, università, centri di ricerca o reti professionali.

Il documento risponde a una finalità ulteriore: creare uno strumento di accompagnamento istituzionale che, pur avendo la forma di un vademecum tecnico-giuridico, funga anche da **linea guida per le amministrazioni**, contribuendo a consolidare una cultura della valutazione come leva di responsabilità pubblica e di accountability verso i cittadini.

2. I principi guida

Le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di valutazione devono essere improntate ai **principi generali dell'azione amministrativa** e, nello specifico, a quelli dettati dal **Libro I del D.Lgs. 36/2023**. Tali principi non sono meri enunciati programmatici, ma costituiscono **criteri vincolanti di interpretazione e applicazione** delle norme di dettaglio, orientando la condotta delle stazioni appaltanti e l'operato degli operatori economici.

2.1 Principio del risultato

Il **principio del risultato** (art. 1 Codice) impone che l'affidamento dei contratti persegua l'obiettivo primario di conseguire, con la massima tempestività ed efficienza, la prestazione oggetto del contratto, garantendo la qualità del servizio e il miglior impiego delle risorse pubbliche.

Nel settore delle valutazioni, questo principio si traduce nella necessità di assicurare che le analisi siano indipendenti, metodologicamente rigorose e trasparenti nel percorso seguito, così da risultare realmente utilizzabili dalle Amministrazioni nell'orientare le decisioni di programmazione e attuazione delle politiche. Affidamenti privi delle risorse o delle competenze necessarie, o valutazioni non condotte con adeguati livelli di rigore e trasparenza, rischiano di vanificare il senso stesso del procedimento valutativo, contraddicendo la *ratio* della norma.

2.2 Principio della fiducia

Il **principio della fiducia** (art. 2 Codice) stabilisce un dovere reciproco: le amministrazioni devono operare confidando nella lealtà e nell'affidabilità degli operatori economici, i quali, a loro volta, devono assumere obblighi contrattuali in un quadro di correttezza e collaborazione.

Ciò comporta che le amministrazioni evitino di introdurre requisiti sproporzionati o formule di aggiudicazione artificialmente complesse, che denoterebbero sfiducia preventiva verso il mercato. Dall'altro lato, gli operatori economici sono chiamati a rispettare gli impegni dichiarati in sede di offerta e ad astenersi da pratiche opportunistiche, quali ribassi eccessivi e insostenibili.

2.3 Principio dell'accesso al mercato

Il **principio dell'accesso al mercato** (art. 3 Codice) implica che le gare siano concepite per **favorire la più ampia partecipazione possibile**, rimuovendo barriere ingiustificate e consentendo a una pluralità di soggetti - imprese, università, enti di ricerca, reti professionali - di concorrere in condizioni di parità.

Il legislatore, con il **D.Lgs. 209/2024 (Decreto correttivo)**, ha rafforzato tale principio introducendo strumenti concreti, quali:

- la **suddivisione in lotti** (art. 58), che rende più accessibili contratti di grande dimensione;
- i **contratti riservati sotto soglia** per le PMI (art. 61, co. 2-bis), che valorizzano il tessuto produttivo locale;
- l'obbligo di destinare almeno il **20% del subappalto a PMI** (art. 108, co. 2), quale misura pro-concorrenziale.

Per i servizi di valutazione, ciò significa creare condizioni che non precludano l'accesso ad attori qualificati, ma di dimensioni medio-piccole.

Box 1 - La suddivisione in lotti negli affidamenti dei servizi di valutazione: criteri, limiti e discrezionalità della stazione appaltante

La suddivisione in lotti rappresenta uno degli strumenti principali attraverso i quali il Codice dei contratti pubblici promuove l'accesso al mercato, la concorrenza e la proporzionalità degli affidamenti. Ai sensi dell'art. 58 del D.Lgs. 36/2023, le stazioni appaltanti sono chiamate a valutare la possibilità di suddividere l'appalto in lotti funzionali o prestazionali, motivando adeguatamente l'eventuale scelta di non procedere in tal senso. Nel settore dei servizi di valutazione, la suddivisione in lotti, ferma restando la necessità di evitare qualsiasi frazionamento artificioso dell'oggetto contrattuale, non deve essere intesa come una mera frammentazione dello stesso, bensì come una scelta di carattere organizzativo e tecnico, rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, volta a migliorare la qualità delle prestazioni, ampliare la platea dei potenziali operatori economici e garantire una più adeguata corrispondenza tra le competenze richieste e le attività affidate.

La scelta di suddividere o meno l'appalto in lotti deve essere il risultato di una valutazione discrezionale motivata, fondata su criteri di coerenza tecnica, efficienza organizzativa e qualità della prestazione, e non su automatismi legati alla struttura del programma di finanziamento. In tal senso, il Codice attribuisce alle stazioni appaltanti un ampio margine di apprezzamento, sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o di violazione dei principi di concorrenza e proporzionalità. Allo stesso modo, la decisione di non procedere alla suddivisione in lotti deve ritenersi pienamente legittima quando l'amministrazione ritenga che l'unitarietà dell'affidamento sia funzionale a garantire la coerenza complessiva del disegno valutativo, l'integrazione delle analisi e l'omogeneità degli approcci metodologici, purché tale scelta sia adeguatamente motivata negli atti di gara.

2.4 Principio di proporzionalità

Il **principio di proporzionalità** esige che requisiti e criteri siano commisurati all'oggetto e al valore del contratto.

Applicato alle valutazioni, questo principio comporta che:

- non è legittimo pretendere un fatturato minimo sproporzionato rispetto all'importo a base d'asta;
- i requisiti di "servizi analoghi" devono essere calibrati sulla natura dell'incarico, senza eccessive restrizioni temporali o settoriali;
- la documentazione di gara deve richiedere solo ciò che è realmente funzionale a garantire la buona riuscita del servizio.

2.5 Principio di trasparenza

Il **principio di trasparenza** impone la pubblicità degli atti, l'accessibilità delle informazioni e la tracciabilità delle scelte.

La digitalizzazione integrale del ciclo contrattuale, resa obbligatoria dal Codice (artt. 19 ss.), costituisce la garanzia tecnica di questo principio: ogni fase - dalla decisione a contrarre fino all'esecuzione - deve essere gestita e pubblicata tramite piattaforme certificate e alimentare la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**.

Nell'ambito delle valutazioni, la trasparenza ha anche una valenza sostanziale: consente di rafforzare la legittimazione del processo valutativo agli occhi dei cittadini e degli stakeholder, i quali devono poter conoscere non solo i risultati della valutazione, ma anche le modalità con cui il valutatore è stato selezionato.

3. Le procedure applicabili

La scelta della procedura attraverso la quale affidare i servizi di valutazione costituisce un passaggio centrale del procedimento, poiché determina l'ampiezza della concorrenza, il livello di garanzia in termini di qualità e la durata complessiva dell'iter. Il **D.Lgs. 36/2023**, come modificato dal **D.Lgs. 209/2024**, individua tre principali modelli procedurali, differenziati in funzione del valore stimato del contratto e dell'eventuale interesse transfrontaliero.

3.1 Affidamento diretto (art. 50, comma 1, lett. b) Codice)

L'affidamento diretto consente alla stazione appaltante - per i servizi di importo inferiore a € 140.000 - di individuare l'operatore economico e procedere all'affidamento del contratto senza lo svolgimento di una procedura di gara. In ogni caso, prima dell'affidamento, la stazione appaltante deve sempre verificare la competenza e l'esperienza dell'operatore economico individuato, accertando la pertinenza e l'adeguatezza delle attività svolte rispetto all'oggetto del contratto. Tale verifica può basarsi su curricula, referenze, precedenti incarichi o altri elementi oggettivi che dimostrino la capacità tecnico-professionale del soggetto affidatario.

- **caratteristiche:** non è richiesta la preventiva consultazione di una pluralità di operatori; l'amministrazione può procedere con un atto unico che contenga l'oggetto del contratto, l'importo, l'affidatario e le ragioni della scelta;
- **vantaggi:** rapidità, riduzione degli oneri burocratici, possibilità di rispondere tempestivamente a esigenze specifiche;
- **criticità:** il rischio di compressione della concorrenza e di selezione non ottimale del fornitore. Per tale motivo, pur non essendo obbligatoria, si raccomanda la conduzione di **indagini di mercato** o la consultazione di più preventivi, a garanzia di trasparenza e congruità;
- **buona prassi:** costituire **un albo di valutatori** o utilizzare piattaforme come Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) per garantire rotazione e parità di accesso, in coerenza con l'art. 49 (rotazione).

Box 2 - Albi dei valutatori: funzionamento, criteri e prospettive

Negli affidamenti diretti le stazioni appaltanti ed enti aggiudicatori possono fare ricorso all'istituzione ed utilizzo di appositi Elenchi o Albi di Operatori Economici⁴.

A tal proposito, l'art. 1, comma 3, dell'Allegato I.3, art. 3, lett. d), al D.Lgs. 36/2023 riconosce alle stazioni appaltanti la facoltà di adottare un regolamento interno nel quale definire, tra l'altro, le modalità di costituzione e aggiornamento dell'Elenco degli Operatori Economici, eventualmente articolato per categorie e fasce di importo, nonché i criteri per la scelta dei soggetti da invitare (o cui richiedere i preventivi), attingendo sia agli elenchi interni sia ai cataloghi presenti sul MEPA o su altri strumenti telematici gestiti da centrali di committenza di riferimento. L'iscrizione agli elenchi può avvenire in qualunque momento da parte degli operatori in possesso dei requisiti richiesti, senza predeterminazioni temporali o finestre periodiche obbligatorie.

Nel caso di istituzione di appositi Elenchi o Albi l'operatore economico è tenuto a:

- attestare il possesso dei requisiti mediante dichiarazione sostitutiva;
- informare tempestivamente la stazione appaltante delle eventuali variazioni intervenute nel possesso dei requisiti secondo le modalità fissate dalla stessa.

La **stazione appaltante**:

- procede alla valutazione delle istanze di iscrizione nel termine di 30 giorni dalla ricezione dell'istanza, fatta salva la previsione di un maggiore termine, non superiore a 90 giorni, in funzione della numerosità delle istanze pervenute. Il mancato diniego nel termine prescritto equivale ad accoglimento dell'istanza di iscrizione;
- stabilisce le modalità di revisione dell'elenco, con cadenza prefissata – ad esempio semestrale – o al verificarsi di determinati eventi e, comunque, provvede alla cancellazione degli operatori che abbiano perduto i requisiti richiesti o alla loro collocazione in diverse sezioni dell'elenco.

Gli operatori economici che, per tre inviti consecutivi nell'arco di due anni, non abbiano fatto pervenire alcuna offerta possono essere rimossi dall'elenco. Gli elenchi, distinti per categorie di lavori, servizi e forniture, possono essere organizzati in ulteriori segmenti riferiti alle diverse fasce di valore degli affidamenti (ad esempio: fino a 5.000 euro; da 5.000 a 40.000 euro; da 40.000 euro sino ai limiti degli affidamenti diretti di cui all'art. 50).

L'individuazione dell'operatore economico cui affidare la prestazione deve avvenire applicando criteri oggettivi, idonei e pertinenti rispetto all'oggetto e alle finalità dell'intervento, nel rispetto dei principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza. Tali criteri devono essere stabiliti nel regolamento e applicati garantendo l'osservanza del principio di rotazione per gli affidamenti di importo superiore a 5.000 euro e fino alla soglia prevista per l'affidamento diretto.

⁴ I principi richiamati — trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità — operano allo stesso modo qualora l'albo sia destinato a singoli esperti o valutatori. L'ANAC, infatti, tratta congiuntamente gli albi degli operatori economici e quelli dei singoli esperti, a conferma del fatto che i principi di fondo e le logiche di funzionamento risultano sostanzialmente comuni. Le indicazioni fornite nel Box 2, pertanto, possono considerarsi valide anche per gli albi rivolti a singoli esperti. In sede applicativa sarà comunque opportuno calibrare requisiti, modalità di iscrizione e criteri di selezione in funzione della tipologia di rapporto che si intende instaurare.

Ulteriori indicazioni utili per la corretta costituzione e gestione degli elenchi eventualmente adottati dalle stazioni appaltanti possono essere desunte dai Comunicati del Presidente dell'ANAC del 5 giugno 2024 e del 24 giugno 2024, pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità. I documenti, rispettivamente dedicati ai criteri di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate e al tema della rotazione degli affidamenti, offrono chiarimenti interpretativi e orientamenti applicativi rilevanti anche ai fini dell'utilizzo degli elenchi negli affidamenti diretti. I medesimi aspetti sono altresì chiariti da ANAC nel documento "Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 Euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 Euro".

3.2 Procedure negoziate senza bando (art. 50, comma 1, lett. e) Codice)

Per i servizi di valutazione di importo pari o superiore a € 140.000 e fino alle soglie di rilevanza europea⁵, il Codice dei contratti pubblici consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando, in via alternativa all'affidamento diretto, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove disponibili (cfr. art. 50, comma 1, lett. e) del Codice)⁶. Tale facoltà, di carattere eccezionale rispetto alla regola della procedura aperta, può essere esercitata soltanto al ricorrere di specifiche condizioni tipizzate dal legislatore.

La procedura negoziata senza bando si caratterizza per un **numero ristretto di operatori invitati**, selezionati sulla base di indagini di mercato o attingendo da elenchi qualificati. Essa coniuga **celerità e selettività**, riducendo i tempi rispetto alla procedura aperta, ma garantendo comunque un livello minimo di confronto competitivo.

⁵ Dal 1 gennaio 2026 sono in vigore le nuove soglie di rilevanza comunitaria sugli appalti pubblici ai sensi dell'art. 14, D.Lgs. n. 36/2023 per effetto dei Regolamenti Comm. UE 22/10/2025 n. 2150, n. 2151 e n. 2152 pubblicati sulla GUCE, serie L del 23/10/2025.

Le nuove soglie aggiornate, per quanto di interesse in questa sede, sono le seguenti:

- 140.000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali e per i concorsi di progettazione organizzati da tali autorità;
- 216.000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni;

⁶ Il D.Lgs. 209/2024 (cd. "Correttivo al codice dei contratti"), ha introdotto il comma 2-bis dell'articolo 50, prevedendo un passaggio preliminare alla pubblicazione dell'avviso per manifestare interesse, utile all'individuazione dei partecipanti alla procedura negoziata. Dal 1° gennaio 2025, quindi, le stazioni appaltanti devono pubblicare sul proprio sito l'avvio di una consultazione per le procedure negoziate (ai sensi del comma 1, lettere c), d) ed e) dell'articolo 50): in questo modo l'obbligo di pubblicità viene ulteriormente rafforzato.

3.3 Principio di rotazione

Il principio di rotazione, sancito dall'art. 49 del D.Lgs. 36/2023, si colloca tra i pilastri della disciplina degli affidamenti sotto soglia. La sua funzione primaria è quella di prevenire fenomeni di cristallizzazione del mercato e di garantire che l'accesso alle commesse pubbliche non sia riservato a un numero ristretto di operatori consolidati. In tal senso, la rotazione non ha carattere meramente formale, ma rappresenta una condizione sostanziale di effettività della concorrenza.

L'ambito applicativo è chiaro: essa riguarda gli affidamenti diretti e le procedure negoziate sotto soglia e si estende al solo contraente uscente, vale a dire il soggetto già aggiudicatario del precedente contratto. Non sono invece esclusi dalla successiva procedura i meri invitati che non abbiano conseguito l'affidamento⁷.

Elemento centrale della disciplina è il divieto di affidare consecutivamente al medesimo operatore commesse relative allo stesso settore merceologico o alla medesima tipologia di servizi. Il legislatore ha tuttavia previsto che tale divieto possa essere superato in casi eccezionali, quando ricorrano congiuntamente tre presupposti: la struttura del mercato, caratterizzata da un numero limitato di operatori; l'effettiva assenza di alternative praticabili; l'avvenuta esecuzione corretta e soddisfacente del contratto precedente. La natura concorrente, e non alternativa, di tali requisiti comporta che la deroga richiede una motivazione stringente e documentata, non potendo essere giustificata da mere esigenze di continuità o da vincoli di urgenza.

Nel settore delle valutazioni, la corretta applicazione del principio assume una rilevanza ancora maggiore. Affidare sistematicamente al medesimo soggetto le attività valutative rischia di minarne l'indipendenza, di impoverire il pluralismo metodologico e di generare un rapporto di eccessiva prossimità tra valutatore e amministrazione committente. Al contrario, la rotazione consente di diversificare gli approcci, di stimolare l'innovazione metodologica e di preservare la credibilità delle analisi svolte.

Ne consegue che le amministrazioni, nell'applicare la rotazione, devono non solo rispettare l'obbligo normativo, ma anche perseguire un interesse sostanziale: garantire che le valutazioni affidate siano non solo legittime sotto il profilo procedurale, ma anche autorevoli, indipendenti e capaci di produrre valore aggiunto per le politiche pubbliche.

⁷ Per quanto si tratti di un'ipotesi marginale si segnala che per gli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro, il legislatore ha previsto un'espressa deroga, riconoscendo che in tale fascia prevalgono esigenze di rapidità e semplificazione.

3.4 Procedure ordinarie (artt. 70 ss. Codice)

Le procedure ordinarie (aperte o ristrette) si applicano per **contratti sopra soglia** o nei casi di **interesse transfrontaliero certo**⁸.

Com'è noto le procedure ordinarie si articolano nelle seguenti principali tipologie:

- **procedura aperta:** consente la partecipazione di qualsiasi operatore economico interessato. È la modalità che assicura il massimo livello di trasparenza e concorrenza, particolarmente indicata quando il mercato di riferimento è ampio e l'amministrazione intende garantire pari opportunità di accesso;
- **procedura ristretta:** tutti gli operatori possono presentare domanda di partecipazione, ma solo i soggetti selezionati sulla base dei requisiti di qualificazione sono invitati a presentare offerta. È appropriata quando la natura del servizio richiede un grado di specializzazione elevato o si intende limitare la fase valutativa a operatori con comprovata esperienza;
- **procedura competitiva con negoziazione e dialogo competitivo:** utilizzabile nei casi in cui le specifiche tecniche o le soluzioni contrattuali non siano immediatamente definibili e si renda necessario un confronto tecnico con gli operatori economici. In particolare:
 - La procedura competitiva con negoziazione si utilizza quando l'amministrazione ha già un'idea piuttosto definita del servizio di cui ha bisogno, ma ha necessità di negoziare con gli operatori alcuni elementi tecnici o condizioni contrattuali prima di arrivare alle offerte definitive.
 - Il dialogo competitivo, invece, si applica in situazioni ancora più complesse, quando l'amministrazione non è in grado di definire ex ante la soluzione più idonea e deve quindi avviare un vero e proprio percorso di dialogo progettuale con gli operatori per individuare la soluzione stessa, che verrà poi messa a gara.

Pur non essendoci evidenza che tali procedure sono state impiegate, possono risultare utili per i servizi di valutazione, per i quali il confronto con gli operatori consentirebbe

⁸ L'Interesse transfrontaliero (art. 48 Codice) ricorre quando, in ragione del valore economico, della natura tecnica o della localizzazione dell'appalto, sussiste una concreta possibilità di partecipazione da parte di operatori economici stabiliti in altri Stati membri. In tali ipotesi non è consentito il ricorso alle procedure semplificate. Con specifico riferimento ai servizi di valutazione, l'interesse transfrontaliero certo si manifesta solo in casi limitati ad esempio per valutazioni di programmi di rilievo nazionale, settoriale o strategico.

di definire con maggior accuratezza i contenuti del servizio e di valorizzare le diverse soluzioni disponibili sul mercato.

- **procedura negoziata senza bando:** consentita, indipendentemente dall'importo dell'affidamento, in presenza di specifiche condizioni tipizzate dal legislatore⁹ (cfr. art. 76 del Codice).

In particolare, la procedura negoziata è ammessa quando:

- la precedente procedura aperta o ristretta sia andata deserta, per assenza di offerte, di domande di partecipazione o per la loro inidoneità, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate;
 - la prestazione possa essere resa da un solo operatore economico, per motivi di esclusiva (opera artistica unica, assenza di concorrenza per ragioni tecniche, tutela di diritti esclusivi, inclusi quelli di proprietà intellettuale);
 - sopraggiungano situazioni di estrema urgenza dovute a eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante, che rendano incompatibile il ricorso a procedure ordinarie.
- **partenariato per l'innovazione,** utilizzato quando l'amministrazione necessita di una soluzione del tutto nuova che allo stato dell'arte non esiste sul mercato (ad esempio, lo sviluppo di una piattaforma digitale con funzionalità sperimentali o di strumenti tecnologici innovativi per l'erogazione dei servizi pubblici) e, pertanto, non appare adeguato per gli affidamenti di servizi valutativi.

Tutte le procedure ordinarie garantiscono l'apertura del confronto concorrenziale a livello europeo, attraverso la pubblicazione dei bandi nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE), per mezzo della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e l'applicazione integrale delle regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento previste dalla disciplina unionale.

Con specifico riferimento ai servizi di valutazione, l'interesse transfrontaliero certo si manifesta solo in casi limitati ad esempio per valutazioni di programmi di rilievo nazionale, settoriale o strategico, anche finanziati con fondi dell'Unione europea. Tuttavia, tale

⁹ Il sistema di scelta del contraente a mezzo di procedura negoziata senza pubblicazione del bando rappresenta, quindi, un'eccezione al principio generale della pubblicità e della massima concorrenzialità tipica della procedura aperta, con la conseguenza che i presupposti fissati dalla legge per la sua ammissibilità devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili d'interpretazione estensiva (in tal senso, Cons. St., V, 3 febbraio 2016, n. 413). Anche l'ANAC - con parere n. 4/2022 - ha rappresentato la necessità di adottare un particolare rigore nell'individuazione dei suoi presupposti giustificativi, costituendo un'ipotesi di deroga all'evidenza pubblica.

eventualità non può essere esclusa a priori e richiede una verifica puntuale in fase di programmazione.

Anche per appalti sotto soglia, le stazioni appaltanti possono valutare l'opportunità di utilizzare procedure ordinarie aperte o ristrette, in particolare quando il mercato potenziale è ampio o quando si intende assicurare un elevato livello di concorrenzialità e trasparenza, anche a fini di qualificazione della spesa e di legittimazione delle scelte di affidamento¹⁰.

Box 3 - Il dialogo competitivo negli affidamenti di servizi di valutazione

Il dialogo competitivo può rivelarsi utile nell'ambito dei servizi di valutazione quando l'intervento da valutare presenta caratteristiche innovative, multidimensionali o richiede approcci metodologici avanzati, non immediatamente specificabili negli atti di gara. In questi contesti, il dialogo competitivo consente di:

- mettere meglio a confronto proposte relative a diverse metodologie valutative, modelli logici e disegni controfattuali;
- condividere con gli operatori gli elementi di criticità del contesto e verificare la fattibilità delle diverse soluzioni proposte;
- arrivare, prima della richiesta di offerta economica, a una definizione più solida e aderente ai fabbisogni e al contesto reale in cui il servizio si inserisce.

In Italia il dialogo competitivo è stato effettivamente utilizzato per diversi affidamenti complessi, dalla gestione dell'emergenza post-sisma alla realizzazione o riqualificazione di grandi impianti sportivi, fino allo sviluppo di soluzioni innovative finanziate dal PNRR. Queste esperienze mostrano che la procedura è già presente nella prassi amministrativa quando la soluzione non è definibile ex ante e serve un percorso di confronto guidato con gli operatori economici. Un esempio particolarmente utile, perché vicino alle logiche di co-progettazione tipiche dei servizi ad alta complessità, è quello del Comune di Imperia.

L'Ambito Territoriale Sociale n. 3 del Comune di Imperia ha avviato un dialogo competitivo per l'affidamento di un sistema avanzato di assistenza domiciliare non invasiva per anziani fragili, nell'ambito della Missione 5 del PNRR. L'intervento prevedeva l'integrazione di sensori ambientali, dispositivi di monitoraggio personale, tecnologie digitali e strumenti di comunicazione sicuri tra utenti, caregiver e servizi territoriali.

Nel relativo Avviso pubblico di manifestazione di interesse, l'amministrazione ha motivato il ricorso al dialogo competitivo evidenziando:

1. la natura altamente innovativa della soluzione richiesta, non definibile ex ante nei suoi aspetti tecnici, funzionali e organizzativi;
2. l'esigenza di confrontarsi con più operatori per individuare la configurazione tecnologica più adatta al contesto territoriale;

¹⁰ Con riferimento alla possibilità di ricorrere a una procedura ordinaria per contratti sotto soglia il recente parere MIT n. 3437/2025 ha ribadito che in tali casi non è richiesta una specifica motivazione ulteriore, trattandosi dell'applicazione della regola generale dell'evidenza pubblica. In particolare, si sottolinea come la tesi opposta, secondo cui sarebbe necessario giustificare il mancato ricorso alle procedure semplificate, non trovi fondamento nel Codice, configurandosi come un equivoco interpretativo di matrice burocratica piuttosto che normativa.

3. la necessità di co-definire indicatori di risultato, modalità di monitoraggio e livelli di servizio coerenti con gli obiettivi del PNRR (sicurezza degli utenti, tempestività delle segnalazioni, qualità degli interventi domiciliari).

Il caso dimostra come, anche nel contesto italiano, il dialogo competitivo possa essere utilizzato quando l'amministrazione deve affrontare fabbisogni complessi e non standardizzabili, richiedendo un percorso di confronto strutturato con gli operatori economici prima della definizione della soluzione e della base di gara. Si tratta di un approccio trasferibile anche ai servizi di valutazione più articolati (ad es. valutazioni articolate per lotti o valutazioni di interi programmi), per i quali la definizione del disegno metodologico, degli indicatori e delle fonti dati può beneficiare di un processo di co-progettazione guidato. In allegato viene riportato uno schema essenziale dei contenuti principali di una capitolato/disciplinare relativo a questa tipologia di procedura.

3.5 Scelte procedurali

L'amministrazione gode di discrezionalità nella scelta della procedura, ma tale discrezionalità deve essere esercitata alla luce del **principio di risultato** (art. 1 Codice): non si tratta, quindi, di privilegiare la procedura più veloce o la più formale, ma quella **più idonea a garantire una valutazione indipendente e metodologicamente rigorosa**.

La scelta della procedura va quindi motivata non solo in termini di legalità formale, ma anche con riferimento all'**interesse pubblico sostanziale**, cioè la necessità di ottenere valutazioni realmente utili al miglioramento delle politiche.

4. Criteri di selezione e qualità delle valutazioni

La qualità costituisce il **criterio fondante e la finalità ultima** nell'affidamento dei servizi di valutazione, attività di natura eminentemente intellettuale che richiedono competenze metodologiche, indipendenza e rigore scientifico. Ai sensi dell'**articolo 94 del D.Lgs. 36/2023**, la partecipazione alle procedure di affidamento può essere subordinata al possesso dei **requisiti di idoneità professionale, capacità economico-finanziaria e capacità tecnico-professionale**, da definire in modo proporzionato all'oggetto e al valore del contratto.

In tale prospettiva:

- il **requisito di idoneità professionale** può essere comprovato, a seconda dei casi, mediante l'iscrizione alla **Camera di Commercio**, ad **albi professionali, elenchi qualificati** o **registri** accademici, qualora pertinenti rispetto all'attività di valutazione richiesta. Tuttavia, in coerenza con il principio di **proporzionalità** (art. 10, co. 1, lett. b) e con la natura interdisciplinare dei servizi valutativi, l'iscrizione non deve costituire requisito esclusivo o discriminatorio, potendo essere integrata da altre forme di riconoscimento della competenza, quali titoli accademici, esperienze documentate o appartenenza a organismi di ricerca;
- i **requisiti economico-finanziari**, come il fatturato minimo annuo o il volume d'affari nel settore di riferimento, devono essere calibrati¹¹ in modo da non precludere la partecipazione di operatori qualificati, ma di dimensioni ridotte, inclusi enti di ricerca, università o reti professionali. È pertanto buona prassi ammettere criteri alternativi di solidità, come la presentazione di referenze bancarie, la capacità di autofinanziamento o la partecipazione in ATI e consorzi;

¹¹ Nel previgente D.Lgs. 50/2016, l'art. 83, comma 5, stabiliva un limite numerico esplicito al rapporto tra l'importo dell'appalto e il fatturato minimo richiesto, fissato nel valore massimo pari al doppio dell'importo stimato, salvo adeguata motivazione. Tale parametro ha consolidato, nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 26 novembre 2020, n. 7436), l'idea che una forbice compresa tra una e due volte l'importo a base d'asta costituisca un intervallo fisiologico e proporzionato per il requisito economico-finanziario. Il nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 100, D.Lgs. 36/2023), pur non riproducendo il limite quantitativo, rafforza l'obbligo sostanziale di rispettare i principi di proporzionalità e di non restrizione dell'accesso al mercato, prevedendo che i requisiti richiesti siano strettamente pertinenti e necessari rispetto alla corretta esecuzione del contratto. In questo quadro, la forbice già emersa nella normativa previgente e nella giurisprudenza può considerarsi tuttora coerente con l'impianto regolatorio attuale.

- i **requisiti tecnico-professionali** devono privilegiare la comprovata esperienza nella realizzazione di valutazioni di politiche pubbliche e la composizione multidisciplinare del gruppo di lavoro, elementi che meglio garantiscono la capacità effettiva di svolgere l'incarico con rigore e indipendenza.

Sotto il profilo dell'aggiudicazione, l'**articolo 108, comma 4, del D.Lgs. 36/2023** stabilisce che, per i contratti di natura intellettuale, l'affidamento avvenga **esclusivamente** sulla base del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**, individuata secondo il **miglior rapporto qualità/prezzo**, con **esclusione del criterio del prezzo più basso**. Tale previsione, di matrice normativa e consolidata nella giurisprudenza amministrativa, mira a preservare la **qualità scientifica**, l'**indipendenza del giudizio** e l'**utilità effettiva** delle valutazioni per le politiche pubbliche.

La qualità di una valutazione, infatti, **non si esaurisce nel rispetto formale delle regole di evidenza pubblica**, ma si misura nella capacità del servizio di produrre analisi rigorose e realmente utilizzabili per il miglioramento delle decisioni amministrative e della programmazione strategica. La **definizione dei criteri di selezione e di aggiudicazione** assume pertanto un ruolo sostanziale: essa rappresenta non un mero adempimento procedurale, ma **una garanzia concreta della qualità** del servizio, della credibilità dei risultati e della coerenza dell'intero processo con i principi di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

4.1 Il peso della componente tecnica

Nella prassi, la qualità delle valutazioni dipende primariamente dalla solidità del disegno valutativo, dalla competenza del gruppo di lavoro e dalla capacità di produrre elementi conoscitivi e di giudizio utili per supportare i processi decisionali. Per questo motivo, la componente tecnica dell'offerta deve assumere un peso prevalente. Non a caso, numerosi bandi recenti hanno adottato proporzioni 70/30 a favore della qualità rispetto al prezzo. Tali scelte trovano piena giustificazione normativa e giurisprudenziale, purché motivate in maniera trasparente negli atti di gara.

4.2 La costruzione dei criteri tecnici

La definizione dei criteri tecnici deve avvenire in modo chiaro, proporzionato e coerente con le finalità della valutazione. È prassi corretta articolare la valutazione in alcune macro-aree:

- coerenza e completezza della proposta valutativa rispetto agli obiettivi della valutazione, così come previsti dal Piano delle valutazioni ove tale documento sia presente;
- appropriatezza della metodologia proposta, degli strumenti di analisi degli oggetti di valutazione e delle fonti di dati;
- organizzazione delle attività e competenze, qualifiche ed esperienza degli esperti del gruppo di lavoro;
- strategie di restituzione, comunicazione e disseminazione dei risultati, volte a garantire l'effettivo utilizzo delle evidenze prodotte.

Questi criteri devono essere formulati in modo da evitare genericità eccessiva, che aprirebbe la strada a valutazioni discrezionali non trasparenti, ma anche rigidità sproporzionate, che finirebbero per escludere operatori qualificati.

4.3 La componente economica e i rischi dei ribassi

La componente economica, pur avendo un ruolo secondario, non è priva di insidie. L'adozione di formule lineari che attribuiscono il massimo punteggio all'offerta con il prezzo più basso e riparametrano proporzionalmente le altre può incentivare ribassi estremi, spesso insostenibili. Nel settore valutativo, dove il costo è principalmente rappresentato dal lavoro intellettuale degli esperti, tali ribassi si traducono in una minore qualità della prestazione.

Il Codice, pur non consentendo di fissare limiti rigidi al ribasso, lascia alle stazioni appaltanti la possibilità di adottare **formule correttive** (logaritmiche, troncate, bilineari) e di rafforzare la verifica di congruità dell'offerta anomala (art. 110). In questo modo è possibile contenere gli effetti distorsivi e garantire la sostenibilità economica dell'affidamento.

4.4 L'equilibrio complessivo

Considerata la natura intellettuale e non standardizzabile del servizio di valutazione, la **componente tecnica** deve assumere un peso preponderante. L'esperienza consolidata suggerisce un rapporto di **80/20 o 90/10** tra qualità e prezzo, purché adeguatamente motivato negli atti di gara.

La componente economica, pur non irrilevante, non può assumere funzione dirimente: l'obiettivo non è individuare il prezzo più basso, ma il **miglior equilibrio tra qualità scientifica e sostenibilità economica**.

Per evitare distorsioni, è opportuno adottare formule di calcolo **non lineari o troncate**, che limitino l'effetto premiale dei ribassi estremi e consentano una verifica di congruità più efficace delle offerte anomale (art. 110 Codice).

Box 4: L'impatto delle formule di attribuzione del punteggio economico negli appalti di valutazione

Poiché il Codice non impone l'adozione di una formula specifica, le stazioni appaltanti dispongono di un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del metodo più adeguato, purché la formula sia proporzionata, non discriminatoria e coerente con la logica dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Un'analisi comparativa delle formule più diffuse evidenzia come formule diverse producano effetti differenti sulla graduatoria economica e, di riflesso, sul risultato della gara. Per mostrare tali differenze, vengono di seguito sintetizzate quattro formule comunemente utilizzate:

- la formula proporzionale inversa ($p = C_{min}/C_{off} \times \text{punteggio massimo}$) tende a premiare in modo lineare l'offerta meno costosa, con un effetto significativo anche per differenze di prezzo contenute.
- la formula basata su scostamento dal prezzo base ($V(a) = (P_b - P_a)/(P_b - P_m)$) amplifica il vantaggio dell'offerta economicamente più bassa, attribuendo un divario più marcato tra primo e secondo classificato.
- la formula attenuata con esponente $\alpha < 1$ ($V_i = (R_i/R_{max})^\alpha$), spesso utilizzata con $\alpha = 0,5$, riduce la distanza tra le offerte e appiattisce l'effetto del ribasso, limitando il peso del prezzo sull'esito finale.
- la formula bilineare introduce un punto di flesso (ribasso-soglia) che consente di contenere l'effetto dei ribassi inferiori e di graduare in modo più calibrato l'attribuzione del punteggio al di sopra della soglia.

Le simulazioni svolte mostrano chiaramente come, a parità di ribassi, tali formule conducano a esiti sensibilmente diversi: alcune accentuano il peso dell'offerta più bassa, altre lo attenuano; alcune amplificano i differenziali, altre li comprimono. Questi effetti non sono marginali, perché impattano direttamente sulla composizione del punteggio complessivo, soprattutto quando, come nei servizi di valutazione, il punteggio tecnico è preponderante ma non tale da neutralizzare completamente la componente economica.

Per questo motivo è opportuno che la scelta della formula avvenga in modo consapevole e in coerenza con gli obiettivi della procedura.

Le formule lineari possono risultare meno adatte quando si intende evitare che scostamenti minimi di ribasso producano effetti sproporzionati sull'esito della gara, mentre formule attenuate o bilineari tendono a mantenere più saldo il peso attribuito alla componente qualitativa, limitando l'incidenza dei ribassi estremi e agevolando la verifica di congruità delle offerte.

Il presente Vademecum non mira a individuare una formula preferibile, ma a fornire un quadro chiaro degli effetti che ciascun metodo può generare, così da mettere le stazioni appaltanti nella condizione di scegliere consapevolmente lo strumento più coerente con la natura specialistica dei servizi di valutazione.

4.5 Congruità della tempistica

La qualità delle proposte tecniche è direttamente influenzata dal **tempo concesso per la presentazione delle offerte**. L'elaborazione di un progetto valutativo richiede attività di analisi, definizione metodologica e composizione del team che non possono essere compresse in tempi eccessivamente ridotti.

Si raccomanda pertanto di prevedere **termini di almeno 45-60 giorni** per la presentazione delle offerte tecniche, in coerenza con il principio di proporzionalità e con le prassi europee in materia di servizi complessi.

4.6 Valorizzazione del gruppo di lavoro

La **composizione e le competenze del gruppo di lavoro** costituiscono elementi determinanti della qualità dell'offerta, in quanto incidono direttamente sulla capacità del valutatore di assicurare rigore metodologico, coerenza analitica e utilizzo effettivo dei risultati.

Le amministrazioni devono pertanto verificare che il gruppo di lavoro presenti un insieme di competenze adeguate alla natura, agli obiettivi e al tipo di valutazione da realizzare, evitando approcci standardizzati o prescrittivi nella definizione dei profili professionali richiesti.

Ad esempio, non è coerente richiedere la presenza di uno statistico in una valutazione basata esclusivamente su interviste o studi di caso. Allo stesso modo, non rappresenta una buona prassi attribuire punteggi premiali alla multidisciplinarietà in quanto tale: nelle valutazioni tematiche circoscritte può essere del tutto appropriato che il gruppo di lavoro sia composto da esperti del tema oggetto dell'analisi.

È dunque preferibile che le amministrazioni si concentrino sulla verifica della pertinenza e della solidità delle competenze dichiarate, valorizzando la presenza di esperti con esperienza specifica rispetto al contenuto e alla metodologia della valutazione.

Infine, la comunicazione e la disseminazione dei risultati rappresentano fasi essenziali del processo valutativo, ma non richiedono necessariamente la presenza di una figura professionale dedicata all'interno del team. Potrebbe quindi essere sufficiente che l'offerta tecnica descriva in modo chiaro le modalità e gli strumenti previsti per assicurare la diffusione e la fruibilità dei risultati.

4.7 Utilizzo e impatto delle valutazioni

La qualità si manifesta pienamente solo se i risultati della valutazione sono **effettivamente utilizzati**. È pertanto opportuno che i bandi prevedano attività di **accompagnamento in itinere**, momenti di confronto con l'amministrazione, **restituzioni pubbliche e strumenti di comunicazione** (sintesi divulgative, infografiche, *workshop* di discussione).

Tali elementi, se inclusi tra i criteri tecnici di aggiudicazione, contribuiscono a rafforzare il valore democratico e operativo della valutazione come strumento di accountability pubblica.

5. Risorse e durata dei contratti

La disciplina degli affidamenti delle valutazioni non può ignorare due dimensioni fondamentali: **l'adeguatezza delle risorse finanziarie** assegnate all'incarico e **la durata del contratto**, entrambe condizionanti la qualità, l'efficacia e la credibilità della prestazione valutativa.

5.1 Adeguatezza delle risorse finanziarie

Un presupposto essenziale per assicurare la qualità delle valutazioni è che **le risorse economiche messe a base d'asta siano commisurate** al numero, alla tipologia e alla complessità delle valutazioni previste, nonché alla quantità e natura dei prodotti da realizzare.

L'importo deve riflettere i costi reali del lavoro intellettuale e risultare coerente con i valori di mercato dei profili professionali richiesti. Occorre inoltre tenere conto del tempo necessario per l'elaborazione delle analisi, del numero di output richiesti, della tipologia di indagini di campo presumibilmente necessarie per la raccolta dei dati primari e dell'esigenza di realizzare attività di restituzione e disseminazione degli esiti valutativi adeguate rispetto all'obiettivo di massimizzarne la conoscenza e di promuoverne l'utilizzo nei processi decisionali.

Un budget sottodimensionato può compromettere la qualità del servizio, limitando, in particolare, la possibilità di sviluppare analisi approfondite e metodologicamente robuste e raccogliere i dati primari.

È altresì opportuno prevedere sin dall'inizio margini di flessibilità per eventuali integrazioni delle risorse, qualora in corso d'opera emergessero esigenze metodologiche non preventivate (ad esempio, la raccolta di ulteriori dati sul campo, workshop di restituzione, ecc.).

5.2 Durata del contratto e fasi attuative

La durata del contratto deve essere commisurata alla complessità dell'attività valutativa prevista e al calendario del programma. Più un contratto è articolato, maggiore deve essere la libertà temporale concessa al valutatore per impostare il disegno di ricerca, raccogliere i

dati primari, realizzare la valutazione, restituire risultati e supportare l'amministrazione nella fase di utilizzo delle evidenze.

Una durata compressa - imposta da esigenze interne dell'amministrazione o da vincoli temporali del ciclo di programmazione - può compromettere l'autonomia del valutatore, ridurre la profondità analitica e rendere la valutazione un esercizio formale piuttosto che un contributo reale al miglioramento delle politiche.

Nella pratica, è utile strutturare il contratto in **fasi temporali (*milestones*)**, con scadenze intermedie calibrate su attività essenziali (presentazione del disegno di valutazione, raccolta dei dati, elaborazione analitica, verifica congiunta con l'amministrazione, restituzione preliminare, versione finale, attività di disseminazione). Ciò consente un controllo progressivo dell'andamento e facilita eventuali aggiustamenti.

5.3 Bilanciamento tra durata e vincoli di programmazione

Va riconosciuta la tensione tra l'esigenza di puntualità nel ciclo programmatorio e la necessità di concedere un arco temporale adeguato al valutatore. In altri termini, l'amministrazione deve evitare di imporre vincoli rigidi di scadenza che mortificano la qualità.

Quando i tempi del programma impongono vincoli stringenti (ad esempio rapporti da consegnarsi entro date prefissate per la rendicontazione o per l'immissione nei sistemi informativi), le amministrazioni devono riflettere fin dalla progettazione sulle **scadenze intermedie realizzabili** e prevedere possibili proroghe giustificabili, sempre nell'ambito del rispetto dei termini massimi imposti dal quadro comunitario o nazionale.

Allo stesso tempo, l'amministrazione non deve considerare la durata come mero orizzonte contrattuale, ma come strumento di accompagnamento tecnico: il tempo riconosciuto al valutatore rappresenta una garanzia di autonomia metodologica e un presidio di qualità.

6. Raccomandazioni operative

Le raccomandazioni operative rappresentano il naturale punto di sintesi tra il dato normativo e l'esperienza maturata nella prassi. Esse non hanno valore prescrittivo, ma costituiscono **linee guida di comportamento** per le stazioni appaltanti, al fine di fornire strumenti utili per rispettare la normativa e assicurare la qualità e l'utilità delle valutazioni.

Le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle valutazioni sono infatti un banco di prova della capacità delle amministrazioni di coniugare legalità, partecipazione, trasparenza e qualità dei risultati. Il rispetto formale delle regole non è sufficiente a garantire valutazioni realmente utili, se non accompagnato da scelte coerenti con i principi del Codice dei contratti pubblici.

La prima raccomandazione riguarda la **proporzionalità dei requisiti di partecipazione**. L'esperienza delle gare passate ha mostrato come richieste eccessive in termini di fatturato minimo e numero di servizi analoghi abbiano ridotto la concorrenza, privando l'amministrazione di competenze rilevanti. Il principio del *favor participationis*, oggi rafforzato dal nuovo Codice, impone di calibrare i requisiti in relazione al valore dell'appalto e alla natura del servizio, senza introdurre barriere all'ingresso non giustificate. L'obiettivo è valorizzare le competenze presenti sul mercato, evitando che la gara si trasformi in un mero adempimento formale che limita l'accesso ai soggetti qualificati.

Un secondo profilo riguarda la qualità dei soggetti coinvolti e la **composizione del gruppo di lavoro**. Una corretta selezione delle competenze, motivata dagli specifici obiettivi della valutazione, costituisce un presupposto essenziale per garantire risultati affidabili e indipendenti.

Un terzo ambito di raccomandazione riguarda i **criteri di aggiudicazione**. La regola, già imposta dal Codice, è l'esclusione del minor prezzo per i servizi intellettuali; ma la prassi richiede di andare oltre: le stazioni appaltanti devono strutturare criteri tecnici chiari, valutabili e proporzionati, attribuendo un peso prevalente alla qualità metodologica e alla competenza del gruppo di lavoro. È altresì opportuno evitare formule economiche che incentivino ribassi eccessivi e prevedere meccanismi di verifica stringente delle offerte anormalmente basse.

Un quarto profilo riguarda la **gestione del tempo procedimentale**. La qualità delle valutazioni dipende in modo significativo dal tempo concesso agli operatori per predisporre l'offerta tecnica. Periodi troppo ristretti determinano progetti frettolosi e meno solidi. Una buona amministrazione deve quindi bilanciare le esigenze di celerità della procedura di gara con la necessità di consentire ai valutatori di sviluppare un disegno metodologico robusto,

prevedendo termini adeguati alla presentazione delle offerte e scandendo la durata contrattuale in fasi coerenti con le attività previste. Risorse e tempi congrui rappresentano un investimento strategico, poiché migliorano la capacità dei soggetti di elaborare un progetto tecnico di migliore qualità.

Occorre poi prestare attenzione al **principio di rotazione**. La sua corretta applicazione garantisce il pluralismo degli approcci metodologici e l'indipendenza dei giudizi, prevenendo la creazione di relazioni eccessivamente consolidate tra amministrazioni e singoli operatori. Non si tratta di un principio assoluto. Tale principio infatti può essere non applicato o derogato nei casi previsti dalla normativa. Motivare adeguatamente le deroghe, quando necessarie, è non solo un obbligo formale, ma anche un atto di trasparenza e responsabilità.

Infine, un'ultima raccomandazione riguarda la **valorizzazione dei risultati**. La qualità della valutazione non si esaurisce nella consegna di un rapporto tecnico: deve tradursi in strumenti di supporto decisionale per l'amministrazione e in un patrimonio informativo condiviso con la collettività. Pertanto, i bandi dovrebbero prevedere specifiche attività di disseminazione e restituzione degli esiti, garantendo che le evidenze prodotte diventino patrimonio comune e non rimangano confinate a un uso interno. La trasparenza dei processi e la diffusione delle evidenze prodotte contribuiscono a rafforzare la fiducia dei cittadini e a consolidare la cultura della valutazione come leva di democrazia amministrativa.

Tali raccomandazioni intendono fornire alle stazioni appaltanti non solo un riferimento tecnico-giuridico, ma anche un orientamento sostanziale per favorire valutazioni scientificamente robuste, indipendenti e capaci di incidere davvero sulle scelte pubbliche.

7. Il ruolo dei Nuclei nelle procedure di affidamento delle valutazioni

Nel quadro descritto, la promozione di affidamenti delle valutazioni più efficaci richiede anche un maggiore e più sistematico coinvolgimento dei Nuclei di valutazione nella preparazione dei disciplinari di gara e dei capitolati tecnici.

Nel loro ruolo di presidio della qualità dei processi valutativi, i Nuclei non dovrebbero limitarsi a partecipare agli Steering Group che seguono l'attuazione degli incarichi, ma attivare una **stabile collaborazione con le strutture che gestiscono le procedure di gara**, già nella fase preliminare alla pubblicazione dei bandi.

Più specificamente, i Nuclei possono garantire un supporto essenziale nella scelta delle soluzioni tecniche più adeguate rispetto all'oggetto della valutazione, **individuando criteri di ammissibilità e di valutazione delle offerte tecniche ed economiche coerenti con il caso specifico e verificando che l'impostazione del bando rispetti i principi guida enunciati dal Vademecum**.

I Nuclei dovrebbero inoltre essere coinvolti nella **stima dell'effort necessario allo svolgimento delle indagini di campo** previste dal capitolato d'onori, valutando l'impegno richiesto alle diverse competenze professionali, associati all'attività di rilevazione (ad es. il ricorso a soggetti specializzati nell'esecuzione di survey o le missioni in loco) e quelli relativi all'elaborazione della reportistica e ad altre eventuali attività collaterali, come seminari o eventi di presentazione dei risultati della valutazione.

Un'**accurata stima dei costi** che il valutatore deve sostenere per svolgere al meglio le attività richieste, basata su benchmark derivati da cataloghi di tariffe in uso a livello nazionale ed europeo, risulta essenziale per determinare il valore economico da porre a base d'asta ed evitare un dimensionamento non adeguato con la complessità dell'incarico.

In aggiunta, qualora l'Amministrazione decidesse di dotarsi di un proprio albo di valutatori, per selezionare singoli esperti ai quali affidare attività valutative, il Nucleo potrebbe fornire **supporto nella definizione dei profili professionali standard e delle competenze necessarie per ciascuna figura**.

Sarebbe inoltre opportuno che le **commissioni di selezione** incaricate di valutare le offerte tecniche relative a valutazioni previste dal Piano delle Valutazioni **includessero sempre**

componenti del Nucleo¹². Il loro coinvolgimento consentirebbe di valutare adeguatamente l'appropriatezza delle proposte metodologiche e delle competenze del gruppo di lavoro presentato dal valutatore, con particolare riferimento ai profili con competenze trasversali.

Infine, la partecipazione agli Steering Group degli stessi referenti del Nucleo che hanno preso parte alla commissione di selezione durante l'attuazione dell'incarico la verifica della conformità delle attività e degli output prodotti rispetto a quanto previsto dal capitolato tecnico e dall'offerta tecnica.

¹² Come chiarito da ANAC con l'occasione del Parere di precontenzioso n. 89 del 11 marzo 2025 e già sottolineato nella Relazione illustrativa del D.Lgs. 36/2023 del Consiglio di Stato, precisa scelta del legislatore è stata quella di semplificare la disciplina delle incompatibilità e le cause di astensione dei commissari; si è, infatti, superata la precedente impostazione in base alla quale, per garantire la separazione tra chi predispose la disciplina di gara e chi è chiamato ad applicarla concretamente, era richiesto ai commissari di non avere svolto altra funzione o altro incarico relativamente al contratto oggetto di affidamento. In coerenza con tale finalità sono state semplificate le cause di incompatibilità dei commissari (comma 5 dell'art. 93) ed è stata attribuita una maggiore autonomia decisionale alle Stazioni appaltanti nella scelta dei commissari. Ne consegue che la partecipazione alla commissione di un referente di un Nucleo che abbia svolto, nell'ambito del medesimo procedimento, attività di supporto tecnico, consulenza o collaborazione nella fase di progettazione o di attuazione dell'incarico non costituisce, di per sé, causa ostativa, ferma restando la necessità di verificare in concreto l'assenza di situazioni di conflitto di interessi e il rispetto dei principi di trasparenza, competenza e rotazione.

ALLEGATO 1

Schema essenziale di capitolato e disciplinare per l'affidamento di servizi di valutazione mediante procedura di dialogo competitivo

Nel ricorso alla procedura di dialogo competitivo per l'affidamento di servizi di valutazione, la qualità della documentazione di gara assume un ruolo determinante. Poiché la soluzione tecnica non è definibile integralmente ex ante, il capitolato e il disciplinare devono essere strutturati in modo da orientare il confronto con gli operatori, senza predefinire rigidamente il contenuto della prestazione.

In questo contesto, lo schema di seguito riportato descrive gli elementi che dovrebbero caratterizzare un capitolato/disciplinare tipo per procedure di dialogo competitivo applicate ai servizi di valutazione.

1. Oggetto dell'affidamento e contesto di riferimento

Un primo elemento qualificante del capitolato/disciplinare riguarda la chiara descrizione del programma, intervento o politica da valutare, degli obiettivi generali dell'amministrazione e delle principali criticità conoscitive che giustificano il ricorso al dialogo competitivo. In questa sezione è opportuno esplicitare le ragioni per cui la stazione appaltante non è in grado di definire ex ante la soluzione metodologica ottimale.

2. Fabbisogni valutativi e risultati attesi (*outcome*)

Un secondo elemento qualificante concerne l'indicazione dei fabbisogni conoscitivi, delle finalità della valutazione e dei risultati attesi in termini di supporto alle decisioni pubbliche. Occorre evitare di prescrivere strumenti, metodi o modelli valutativi specifici. L'attenzione deve essere posta sugli esiti conoscitivi, non sulle modalità operative.

3. Struttura e fasi della procedura di dialogo

Relativamente alle fasi del procedimento, vanno distinte chiaramente le seguenti fasi:

- fase di selezione dei candidati ammessi al dialogo;
- fase o fasi di dialogo tecnico, con indicazione delle modalità di confronto (sessioni plenarie, incontri bilaterali, documenti intermedi);
- fase conclusiva di presentazione delle offerte finali, sulla base della soluzione o delle soluzioni individuate come idonee.

4. Regole del dialogo e garanzie di parità di trattamento

È inoltre necessario indicare le regole che presidiano il confronto con gli operatori, in particolare:

- riservatezza delle soluzioni proposte;
- divieto di divulgazione selettiva delle informazioni;
- criteri di conduzione del dialogo da parte della stazione appaltante;
- modalità di verbalizzazione e tracciabilità delle interazioni.

5. Contenuti minimi delle proposte in fase di dialogo

Occorre indicare gli elementi minimi di contenuto che gli operatori sono chiamati a sviluppare progressivamente durante il dialogo, quali:

- impostazione generale del disegno valutativo;
- ipotesi metodologiche alternative;
- approccio all'uso delle fonti dati;
- modalità di coinvolgimento dell'amministrazione e degli stakeholder.

Lo sviluppo di tali elementi da parte degli operatori deve essere richiesto in forma esplorativa e non vincolante.

6. Criteri di aggiudicazione dell'offerta finale

Bisogna definire dei criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con forte prevalenza della componente tecnica. I criteri dovrebbero valorizzare:

- coerenza della soluzione proposta con i fabbisogni emersi nel dialogo;
- solidità metodologica;
- adeguatezza del gruppo di lavoro;
- capacità di garantire utilizzo e trasferibilità dei risultati.

7. Assetto contrattuale e flessibilità esecutiva

È necessario riportare gli altri elementi essenziali del contratto (durata, output, milestone, modalità di pagamento), avendo cura di prevedere margini di flessibilità coerenti con la natura evolutiva del disegno valutativo, emerso nel corso del dialogo.

8. Ruolo dei Nuclei e presidio tecnico

È importante esplicitare il ruolo di supporto tecnico-specialistico dei Nuclei nelle diverse fasi della procedura, in particolare nella conduzione del dialogo e nella valutazione della coerenza metodologica delle soluzioni proposte, nel rispetto delle competenze.