

Le direttive europee, il Codice 2016 e il Correttivo, l'applicazione nei bandi di gara

ACCORDO QUADRO

Bandi di gara di lavori ad accordi qua

# Offerta più vantaggiosa e appalti su esecutivo, la difficile sfida dei criteri

Le norme europee consentono di vietare o limitare il massimo ribasso, ma incoraggiano le Pa ad ammettere varianti in gara, come elemento di valutazione della qualità. Nel Dlgs 50, invece, la gara di lavori va fatta sull'esecutivo e le varianti sono di fatto scoraggiate: il nodo dei criteri

DI PAOLA CONIO (\*)

**L**e Direttive Europee del 2014 hanno, per la prima volta, attribuito agli Stati membri la facoltà di vietare l'utilizzo del prezzo come unico criterio di aggiudicazione o di limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o di appalti (cfr. c.do n. 90 e art. 67 c. 2 Dir. 2014/24/UE).

Contemporaneamente, le nuove Direttive hanno ampliato il novero degli elementi valutabili al fine di determinare la qualità di un'offerta, consentendo alle stazioni appaltanti di prendere in considerazione elementi che entrano nel processo di realizzazione della prestazione o in processi successivi anche ove gli stessi non siano parte diretta del contenuto dell'offerta stessa, nonché elementi in senso lato "soggettivi" quali l'organizzazione, le qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto.

## IL CODICE 2016

Il D.Lgs. 50/2016, ha quindi vietato l'aggiudicazione dei contratti pubblici basata sul solo prezzo, salvo che non si versi in una delle ipotesi tassativamente previste dal comma 4 dell'art. 95 (come modificato dal Correttivo), ovvero: a) lavori di importo pari o inferiore a 2 milioni di euro; b) servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato; c) servizi e forniture di importo fino a 40.000 euro o di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di interesse europeo solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Con il decreto correttivo, poi, il ricorso alla valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo come criterio ordinario di aggiudicazione si è arricchita di un ulteriore vincolo, costituito dal divieto di attribuire all'elemento economico un peso superiore a 30 punti.

## GLI APPALTI DI SERVIZI

La scelta di costringere le stazioni appaltanti ad utilizzare il più complesso criterio del rapporto qualità prezzo anziché l'automatismo del prezzo più basso era stata fortemente caldeggiata dal settore dei servizi per ragioni condivisibili e la scelta di inserire un tetto all'elemento economico trovava fondamento nella constatazione che molte gare, pur apparendo formal-

mente aggiudicate sul miglior rapporto qualità/prezzo, attribuivano a quest'ultimo un rilievo tale da risultare determinante. Raramente le gare per l'affidamento di servizi avevano alla base un progetto esecutivo, ma quand'anche lo avessero avuto, sarebbe stato certamente inefficace ed inefficiente precludere agli operatori economici la possibilità di apportarvi modifiche che tenessero conto degli aspetti organizzativi e gestionali propri del concorrente.

Nei servizi, difatti, in particolare laddove si tratti di un "facere" puro, la prestazione è di fatto inscindibile dall'organizzazione dell'operatore economico che la rende. Inoltre, nei servizi ad alto impatto di manodopera, vi era anche il problema di arginare i fenomeni di dumping sociale, attraverso cui alcune imprese riuscivano ad aggiudicarsi le commesse sacrificando i diritti dei lavoratori.

## IL DIVERSO CASO DEI LAVORI

La situazione, tuttavia, appare diversa nel caso dei lavori affidati sulla base di un progetto esecutivo per il quale la stazione appaltante non intenda ammettere varianti.

Per le nuove direttive vi è, difatti, una stretta connessione tra la valorizzazione della qualità e dell'innovatività delle offerte presentate per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e possibilità di introdurre varianti, tanto che il c.do n. 48 della Dir. 2014/24/UE afferma che occorre «incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a consentire varianti quanto più spesso possibile» proprio per dar modo alle imprese di esprimere la loro capacità tecnico-progettuale.

## NIENTE VARIANTI IN GARA

Tuttavia, l'obbligo imposto dal Codice contratti di porre a base delle gare di appalto di lavori unicamente progetti di livello esecutivo e l'oggettiva difficoltà di corretta interpretazione del comma 14 dell'art. 95 in ordine alla modalità di richiesta della variante e relativa presentazione in sede di gara, scoraggiano dall'ammettere tale possibilità. Vi sono poi ulteriori ragioni (quali i tempi di approvazione e realizzazione, i connessi costi, etc.) che fanno sì che le varianti non siano viste favorevolmente.

## I CRITERI DI VALUTAZIONE

Conseguentemente, per poter rispettare la previsione di legge, le amministrazioni si vedono costrette a individuare differenti

criteri di valutazione qualitativa che, seppure legittimi in quanto rientranti tra le categorie esemplificativamente indicate dall'art. 95, non sono rispondenti ad esigenze effettivamente avvertite dalle stazioni appaltanti e non si riverberano necessariamente sulla qualità progettuale. Spesso si tratta, come già osservato, di criteri pienamente legittimi in quanto sia le direttive europee che la normativa nazionale ammettono espressamente che si possa valorizzare nel punteggio tecnico, ad esempio, l'esperienza maturata dal personale impiegato nell'appalto, gli aspetti organizzativi e di sicurezza (che possono risultare particolarmente rilevanti quando, ad esempio, i lavori si debbano svolgere su infrastrutture che restano aperte alla pubblica fruizione come le strade, le stazioni, gli aeroporti), l'attenzione che l'impresa riserva ad aspetti ambientali o sociali (come il possesso di certificazioni o il trattamento riservato ai dipendenti o la disponibilità a garantire il rispetto di clausole sociali), le condizioni di esecuzione che l'operatore economico è disponibile a garantire o in tempi nei quali ritiene di essere in grado di concludere la prestazione affidata.

Ciononostante, nel caso di lavori affidati su progetto esecutivo, senza possibilità di proporre varianti e senza che si operi in particolari contesti può risultare forzata l'attribuzione a questi elementi di un peso così rilevante.

## IL PARERE DELL'AGCM

La questione è stata recentemente risolta anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione del 27 agosto 2017 che critica in particolare la scelta di imporre il tetto dei 30 punti all'elemento economico, comprimendo in modo eccessivo la discrezionalità della stazione appaltante in tutte quelle ipotesi in cui, per caratteristiche della prestazione o per le condizioni stringenti imposte in gara, le offerte dal punto di vista tecnico si presentano omogenee e sarebbe necessario far assumere alla componente economica un peso maggiore. Ancorché la segnalazione sembri fare riferimento più ai servizi e alle forniture che ai lavori, è invece proprio relativamente a questi ultimi che il tema appare più attuale, come dimostra anche il recente intervento del Vice Presidente dell'Ance Edoardo Bianchi sulle pagine di Edilizia e Territorio (si veda sul sito web, cercando «Edoardo Bianchi»). ■

\* partner Studio legale leone

Amministrazioni Centrali
Amministrazioni territoriali
Comuni
Province
Regioni
Aziende speciali
Sanità pubblica
Edilizia abitativa
Enti di Previdenza
Imprese a capitale pubblico
Anas e Concessionari gestori rete autostradale
Ferrovie
Altri enti
<b>TOTALE</b>

Fonte: CRESME Europa Servizi

Offerta vantaggiosa, viaggio nei criteri

## Punteggi in gara: conta molto l'esperienza

Nell'accordo quadro si valutano soprattutto organizzazione ed esperienza. Milano tenta l'aspetto «migliorie tecniche», Adr ci rinuncia. Tempi lunghi nel lavoro delle commissioni, è già emergenza per quelle autostradali

DI ALESSANDRO ARONA

È un "cantiere" aperto, un work in progress, quello in corso nelle stazioni appaltanti italiane per "inventarsi" dei criteri di valutazione in grado di cogliere la sfida dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Oepv) lanciata dal nuovo Codice appalti.

L'addio al massimo ribasso, salvo i lavori di piccolo importo (prima fino a un milione di euro, poi con il Correttivo fino a due milioni), costringe infatti a mettere a gara la stragrande maggioranza dei bandi di lavori con criterio di aggiudicazione basato in prevalenza su criteri qualitativi.

Un compito difficile, quello di definire criteri davvero in grado di selezionare l'offerta migliore. E reso più difficile da due fattori: 1) la novità del Correttivo, che ha fissato a 30 il punteggio massimo attribuibile al prezzo (nel primo anno del Codice si erano invece visti bandi che di fatto continuavano ad attribuire al prezzo il peso prevalente; 2) la crescita dell'accordo quadro.

Quest'ultimo è un fenomeno di mercato, fotografato per la prima volta dai dati Cresme sui bandi, elaborati per «Edilizia e Territorio» (si veda la tabella sopra e il grafico in prima pagina), che solo in parte prende il via grazie alle norme del Codice che non fissano più, per i lavori, un rigido paletto legato alla manutenzione. Come abbiamo scritto la settimana scorsa la materia è ancora fluida, e su questo vi invitiamo a leggere l'intervento di Roberto Mangani nella pagina seguente. In ogni caso l'accordo quadro sta crescendo, e vale ormai in importo il 10% del mercato dei bandi di lavori.

Il nodo, però, come evidenzia Paola Conio nel servizio a pagina 2, è che l'Oepv obbligatoria si abbina nel nuovo Codice con l'appalto di lavori su progetto esecutivo (sempre obbligatorio, salvo limitate eccezioni) e con le offerte in variante facoltative (se ammesse nel bando) e di fatto scoraggiate.

Il punto dunque è: come si fa a selezionare le offerte sulla qualità, visto che il progetto è fisso e non si

Euro, importi in euro

2015		2016		Variazione %		Gen-Set 2016		Gen-Set 2017		Variazione %	
Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
68	847.872.468	9	8.482.484	-86,8	-99,0	7	6.205.703	9	8.354.000	28,6	34,6
321	792.500.304	407	718.552.406	26,8	-9,3	253	318.553.612	540	868.416.957	113,4	172,6
131	106.032.432	136	81.740.803	3,8	-22,9	99	65.733.923	223	211.259.321	125,3	221,4
20	8.386.050	40	66.323.804	100,0	690,9	21	23.231.972	22	9.602.237	4,8	-58,7
7	2.753.934	12	10.725.778	71,4	289,5	5	9.786.500	2	210.000	-60,0	-97,9
88	596.277.043	118	312.713.258	34,1	-47,6	49	137.677.283	138	486.655.496	181,6	253,5
23	21.665.835	19	18.955.390	-17,4	-12,5	13	17.118.820	44	91.979.950	238,5	437,3
33	21.822.500	35	33.906.227	6,1	55,4	35	33.906.227	100	57.687.697	185,7	70,1
3	5.070.000	7	1.523.332	133,3	-70,0	2	76.000	4	450.883	100,0	493,3
68	419.246.159	168	1.720.560.740	147,1	310,4	67	667.764.932	50	590.868.256	-25,4	-11,5
53	271.130.799	164	1.693.371.092	209,4	524,6	64	644.075.284	42	470.193.414	-34,4	-27,0
3	136.662.286	4	27.189.648	33,3	-80,1	3	23.689.648	7	116.274.842	133,3	390,8
-	-	2	4.000.000	-	-	2	4.000.000	-	-	-	-
460	2.064.688.931	593	2.453.118.962	28,9	18,8	331	996.600.247	603	1.468.090.097	82,2	47,3

## AUTOSTRADE

Manut. str. pavimentazione, accordo quadro

Criteri di valutazione		Punteggio massimo (W)
<b>Offerta tecnica</b>		
1	Ubicazione degli impianti di produzione del conglomerato	15
2	Curriculum lavori in presenza di traffico	5
3	Modalità controlli sui lavori	10
4	Certificazione ohsa 18001 (sicurezza e salute sul lavoro)	3
5	Certificazione ambientale iso 14001	3
6	6.1 Struttura organizzativa messa a disposizione per l'esecuzione dei lavori	5
	6.2 Veicoli, attrezzature e mezzi che saranno utilizzati per l'esecuzione delle lavorazioni e delle prestazioni oggetto dell'appalto	5
7	Servizi integrativi di sicurezza stradale	4
8	Numero di squadre disponibili	20
<b>Totale offerta tecnica</b>		<b>70</b>
<b>Offerta economica</b>		
9	Prezzo (ribasso offerto)	30
<b>Totale punteggio</b>		<b>100</b>

Fonte: Autostrade per l'Italia, allegato a bandi Ms (accordi quadro)

## DATI CRESME: BOOM DEGLI ACCORDI QUADRO

■ Negli ultimi due anni l'affidamento di lavori pubblici con accordo quadro è gradualmente salito fino a rappresentare il 10,4% (in importo) del totale del settore. Un dato rilevante, perché si tratta in gran parte di lavori di manutenzione, ordinaria e straordinaria, da confrontarsi (in importo) con le medie e grandi opere. Nel corso del 2016 il valore affidato con accordi quadro è stato pari a 2,453 miliardi di euro, in crescita del 19% rispetto al 2015, e quest'anno la crescita si è ancora più accentuata, +47% in importo nei primi nove mesi dell'anno, da 996 milioni a 1,468 miliardi. Qui sopra i dati sui bandi elaborati dal Cresme per il nostro giornale. Oltre all'Anas (nel 2016 soprattutto), si registra una forte spinta verso gli accordi quadro anche da parte delle amministrazioni territoriali.

## ANAS

I criteri di valutazione negli accordi quadro

### PAVIMENTAZIONE

- Produzione minima giornaliera in relazione ai lavori oggetto di appalto
- Gestione contemporanea di più cantieri

### CORPO STRADALE

- Specifica esperienza nei lavori da eseguire (esperienza maturata dai tecnici inseriti nell'organico del concorrente)
- Organizzazione dell'impresa (Numero di cantieri aperti contemporaneamente)
- Cantierizzazione e fasi di lavoro (Sistemi di comunicazione all'utenza, organizzazione dei lavori descritta su schemi e layout delle varie fasi)

### OPERE D'ARTE

- Specifica esperienza nei lavori da eseguire (esperienza maturata dai tecnici inseriti nell'organico del concorrente)
- Organizzazione dell'impresa per il lavoro oggetto dell'appalto (operatività contemporanea di almeno 3 contratti attuativi; organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale)
- Sistema di monitoraggio dello stato ante-opera, di quello in fase d'intervento e di quello post-opera fino al collaudo
- Rilievi e prove
- As built con sistema BIM

### IMPIANTI TECNOLOGICI

- Caratteristiche funzionali dei sistemi di prevenzione e protezione e controllo dei locali tecnologici e delle aree annesse
- Caratteristiche tecniche dei sistemi di protezione delle linee di alimentazione elettrica e trasmissione dati
- Caratteristiche innovative sistemi di protezione linee elettriche
- Organizzazione, qualifica ed esperienza del personale competente
- Proposte migliorative (manutenzione, assistenza tecnica post installazione)

possono fare varianti? E poi: le commissioni di gara devono ora fare un lavoro più complesso e discrezionale rispetto a prima (il calcolo matematico sui ribassi), c'è dunque il rischio che tutto si impantani quando, in base al Codice, dovrà essere l'Anas a gestire l'albo dei commissari esterni (per tutte le gare soprastoglia) e il meccanismo di nomina a rotazione (per lavori, servizi e forniture). Non sono un buon segnale le difficoltà e i rallentamenti in corso al Mit sulle commissioni per le gare autostradali. «Stiamo risolvendo» assicurano al Ministero, ma le nove gare Aspi di agosto (160 milioni, accordi quadro) si sono dovute fermare per mancata nomina delle commissioni. Vediamo con ordine.

### IL CODICE E I CRITERI

L'articolo 95 comma 6 del Codice suggerisce («possono») una serie di criteri di valutazione della parte qualitativa dell'Oepv, che sono (in sintesi): a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, contenimento dei consumi energetici; b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea; c) il costo di utilizzazione e manutenzione; d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra; e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto; f) il servizio post-vendita (la manutenzione dell'opera nel caso dei lavori); g) i tempi di consegna o realizzazione.

### NUOVE OPERE

Nei lavori, molte amministrazioni rinunciano a valutare le migliori tecniche nell'offerta, proprio perché il progetto è blindato, non si può modificare con varianti in offerta. Il vice-presidente dell'Ance Edoardo Bianchi, nell'intervento sul nostro giornale (si veda sul sito), ha sparato a zero contro l'offerta più vantaggiosa, sostenendo che «con l'Oepv non vi è nessuna garanzia che sia esercitata una scelta trasparente e che venga premiata l'offerta migliore». E ha citato ad esempio il bando di Aeroporti di Roma per opere impiantistiche nel terminal 2 di Fiumicino, per 11,667 milioni

di euro a base d'asta, nel quale i criteri qualitativi sono: 15 punti per certificazioni e attestazioni aziendali; 15 per contrattazione dei tempi realizzativi; 15 per incremento sull'importo delle penali per ritardata ultimazione; 15 punti per esperienza professionale del direttore di cantiere; 10 per guardiania dell'area di cantiere.

Il Comune di Milano, invece, sempre per una nuova opera, in questo caso il risanamento conservativo del complesso scolastico in via Moscati, per 4,14 milioni, ha assegnato fino a 35 punti al «valore delle migliori tecniche proposte», e in particolare: 1) incremento delle prestazioni di isolamento termico delle chiusure trasparenti dell'involucro edilizio (25 punti); 2) incremento delle prestazioni di isolamento termico delle coperture (10). Poi organizzazione e dotazione del cantiere (25 punti) e certificazioni aziendali (10).

### ACCORDI QUADRO

le maggiori difficoltà sembrano esserci negli accordi quadro, strumento sempre più utilizzato non solo dall'Anas ma anche dai grandi Comuni e dalle concessionarie autostradali, soprattutto per la manutenzione. Qui i progetti a base di gara sono di fatto dei progetti "tipologici", dei progetti standard cioè per una certa tipologia di lavorazione, ad esempio le pavimentazioni stradali, gli impianti tecnologici, i ponti, l'adeguamento normativo delle scuole, la bonifica amianto di edifici (due esempi di accordi quadro di lavori a Milano) e dunque l'offerta in gara non è su uno specifico intervento.

Fin dall'inizio l'Anas segnalò le difficoltà ad elaborare criteri di valutazione qualitativi per le gare ad accordo quadro di manutenzione, e altre importanti stazioni appaltanti infrastrutturali di rilievo nazionale (che però non vogliono essere citate) segnalano difficoltà e definire criteri oggettivi e comunque l'alta aleatorietà poi nelle valutazioni.

Comunque, l'Anas ha definito una griglia di criteri, diversi a secondo dell'oggetto della manutenzione (pavimentazione, corpo stradale, opere d'arte, impianti (si veda la tabella sopra). I punteggi sono indicati nelle lettere invito, e l'Anas non ha voluto fornirci ulteriori dettagli, ma in sostanza vengono premiati soprattutto l'esperienza dell'impresa (attestata

anche da certificazioni) e la capacità di organizzarsi, in relazione al cantiere o alla possibilità di gestire più cantieri contemporaneamente.

Autostrade per l'Italia, nei bandi di agosto (nove accordi quadro per 160 milioni) per manutenzione straordinaria della pavimentazione ha indicato criteri (tabella sopra), che premiano soprattutto l'organizzazione (squadre disponibili, ubicazioni impianti cemento, modalità di gestione dei cantieri, organizzazione del lavoro).

### LE COMMISSIONI DI GARA

Le concessionarie autostradali denunciano difficoltà e rallentamenti nella nomina e gestione delle commissioni di gara da parte del Mit. Sono le vecchie commissioni per gettare le gare da affidare a terzi, con la novità che ora le gare stanno aumentando, in vista dell'obbligo di rispettare l'80% in gara, dal 19 aprile 2018, e che le commissioni hanno tempi più lunghi, perché devono valutare tutti gli aspetti qualitativi dell'offerta.

Le nove gare di Aspi sono bloccate; il Ministero ammette le difficoltà, ma si dice sicuro che sono in via di soluzione: «Abbiamo proposto un sistema per nominare anche i funzionari, e non solo i diretti - spiegano - aspettiamo un via libera giuridico, poi il problema dovrebbe essere risolto».

Il timore però è a regime, quando tutte le stazioni appaltanti dovranno ricorrere alle commissioni esterne nominate su albo Anas. Si calcola che le nomine dovranno per 350-400 commissioni al giorno! Manca un decreto Mit sui commissari, la cui emanazione non sembra però imminente. ■

Progetto a base di gara e criterio di valutazione: come fanno gli altri paesi Ue

SUL WEB

www.ediliziameritoterritorio.it/bofe24ore.com