

# CenTer - SCHEDA DOCUMENTO N° 3374

**terotec**

TIPO DI DOCUMENTO:

**ARTICOLO**

TITOLO:

**Aggiudicazione appalti di servizi: verso il prezzo più basso?**

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

**Piseri Gianfranco**

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

**FMI - Facility Management Italia**

N°:

**11**

Del:

**05/2011**

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

**gare & appalti pubblici, criteri valutazione offerte gara, regolamento attuazione codice appalti, massimo ribasso**

ABSTRACT:

**MB**

**Sempre più premiato il prezzo più basso; sempre meno considerata la qualità del progetto: queste le potenziali negative ricadute sui criteri di aggiudicazione degli appalti di servizi che possono essere indotte dall'applicazione dell'art. 286 del Regolamento di attuazione del Codice degli appalti pubblici. Con pesanti conseguenze in termini di trasparenza del mercato e di qualità dei servizi erogati.**



© - Centro Documentazione Terotec - tutti i diritti riservati

Laboratorio per l'Innovazione della Manutenzione e della Gestione dei Patrimoni Urbani e Immobiliari

Viale Giulio Cesare 14 00192 Roma tel. +39 063610695 +39 063230130 fax +39 063610756 terotec@terotec.it www.terotec.it

# Aggiudicazione appalti di servizi: verso il prezzo più basso?

Sempre più premiato il prezzo più basso; sempre meno considerata la qualità del progetto: queste le potenziali negative ricadute sui criteri di aggiudicazione degli appalti di servizi che possono essere indotte dall'applicazione dell'articolo 286 del Regolamento di attuazione del Codice degli appalti pubblici. Con pesanti conseguenze in termini di trasparenza del mercato e di qualità dei servizi erogati.

### **Adjudication of services contracts: toward the lowest price?**

The tender offer at the lowest price is gaining more and more value whereas the quality of the project is less and less considered; these are the potential negative consequences on the adjudication criteria of services contracts that can be caused by the enforcement of the article 286 of the Implementing regulation on the Public procurement Act with potential negative consequences in terms of market openness and quality of supplied services.

**Gianfranco Piseri\***

L'articolo 286 del "Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", nel definire i criteri di aggiudicazione nelle gare prezzo/qualità per l'affidamento dei servizi di pulizia, modifica in termini sostanziali il DPCM 117/1999 (Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e dei parametri di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti di servizi di pulizia degli edifici), introducendo un sistema di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa che comporta una quasi totale irrilevanza del progetto nei confronti del ribasso economico. L'articolo in questione, infatti, pur rifacendosi al DPCM 117/1999, non ne riprende la formula per il prezzo, che era una normale proporzione lineare, ma introduce invece al comma 6 la formula di seguito riportata che mette a confronto i ribassi percentuali, trasformando le gare prezzo/qualità di fatto in gare al solo prezzo:

"Ai fini della determinazione del coefficiente riferito all'elemento di cui al comma 1, lettera b), (prezzo) la commissione giudicatrice utilizza la seguente formula:

$$Ci = (Pb - Pi) / (Pb - Pm)$$

dove

Ci = coefficiente attribuito al concorrente iesimo

Pb = prezzo a base di gara

Pi = prezzo offerto dal concorrente iesimo

Pm = prezzo minimo offerto dai concorrenti

ovvero la formula riferita all'elemento prezzo di cui all'allegato P, punto II), lettera b), contenente il riferimento al valore soglia."

Va detto, per completezza, che quella sopra riportata non è l'unica formula impiegabile, perché - come si evince - si prevede l'utilizzabilità, in alternativa, della formula riferita all'elemento prezzo riferito al valore soglia. Pur tuttavia, attraverso la formula sopra indicata, si configura una pesante modifica che cambia significativamente il metodo di

assegnazione delle commesse pubbliche in direzione di una formula che privilegia la scontistica praticata dalle imprese rispetto al progetto nel suo complesso. Si determina infatti un sistema di assegnazione che solo formalmente risulta dell'offerta più vantaggiosa in quanto sarà impossibile recuperare sul progetto i differenziali di punteggio elevatissimi assegnati dallo sconto percentuale.

Il DPCM 117/1999 fu, a suo tempo, frutto di un impegno politico nei confronti delle imprese e delle organizzazioni sindacali del settore per superare una grave situazione di illegalità e di lavoro nero gestito da "imprese", spesso di origine criminale, che operavano con forti ribassi per appalti e/o denaro pulito, recuperando poi con l'evasione fiscale e contributiva parziale o totale gli sconti presentati in offerta. In questi anni il criterio di assegnazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa è stato un importante strumento per il settore e ne ha favorito lo sviluppo e la stabilizzazione permettendo di creare, in questi anni, quasi 300.000 nuovi posti di lavoro regolari.

Il criterio di assegnazione prevedeva di distribuire 100 punti su prezzo offerto (da 40 a 60 punti) e progetto (da 40 a 60 punti). Il progetto veniva valutato con

quattro distinti valori in base ai seguenti parametri:

- sistema organizzativo di fornitura del servizio;
- metodologie tecnico-operative;
- sicurezza e tipo di macchine;
- strumenti e attrezzature utilizzate.

Il prezzo prevedeva una formula che metteva a confronto il valore complessivo dell'offerta e non il ribasso.

Nell'articolo 286 del Regolamento, viene richiamato il DPCM 117/1999 in modo fuorviante ed analogamente si introduce una formulazione che sembra voler nascondere il confronto sugli sconti offerti. Viene introdotta la formula "valore a base d'asta - valore offerta" che è esattamente uguale allo sconto. In questo modo si introduce un criterio che presenta due gravissimi aspetti.

Il primo riguarda le imprese che si troveranno a dover operare solo nella logica del ribasso risultando pressoché impossibile recuperare questo differenziale sul progetto. Non è infatti pensabile che un progetto, anche pessimo, possa ottenere un valore pari a 0, per ognuno dei diversi elementi di valutazione, mentre il prezzo comporterebbe un differenziale tra poco 0 e il massimo assegnabile. Il secondo riguarda le stazioni appaltanti che dovrebbero assegnare i lavori al

concorrente peggiore anche a fronte di minime variazioni del prezzo offerto. Nell'esempio che si riporta viene posto a confronto il metodo di assegnazione precedente ed i due criteri individuati dall'articolo 286: risulta assolutamente possibile modificare le percentuali di sconto del metodo introdotto dall'articolo 286 ed ottenere lo stesso risultato anche se i ribassi fossero tra lo 0,1 e lo 0,5%, e tra il 10 ed il 50%. Tale situazione è solo parzialmente recuperata, per le offerte più vicine al valore minimo, dall'introduzione del criterio previsto dall'allegato P del Regolamento, che oltretutto presenta una maggiore complessità ed il rischio di offerte in cordata per falsare il risultato, con un probabile scarso ricorso allo stesso. Il che mette chiaramente in evidenza le contraddizioni e le criticità dei nuovi metodi introdotti dall'articolo 286, in cui i punteggi sono calcolati sulla base degli sconti e non dei prezzi: si è in presenza pertanto di un sistema "illogico", le cui pesanti conseguenze in termini di trasparenza del mercato e di qualità del servizio erogato sono facilmente immaginabili.

Vice Presidente ONBSI - Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati

## Dal DPCM 117/1999 all'art. 286 del Regolamento: una simulazione

La simulazione si riferisce ad un'ipotetica gara di appalto di servizi di pulizia con base d'asta di 1 milione di euro, 5 offerte e un punteggio massimo di 40 punti assegnabile alla componente prezzo delle offerte delle imprese. Sono presi in considerazione le tre formule indicate rispettivamente dal DPCM 117/1999, dal modello base del comma 6 dell'art. 286 del Regolamento e dall'allegato P richiamato dallo stesso comma 6 dell'art. 286 del Regolamento. Come si evince dalla

simulazione, l'applicazione dell'articolo 286 appare fortemente penalizzante e illogica rispetto al metodo del DPCM 117/1999, che correttamente faceva riferimento ai prezzi e non agli sconti.

### DATI DELLA SIMULAZIONE

N° offerte: 5; Base d'asta: euro 1.000.000; Massimo punti al prezzo: 40

| OFFERTE | SCONTI | PREZZO € |
|---------|--------|----------|
| A       | -1%    | 990.000  |
| B       | -2%    | 980.000  |
| C       | -3%    | 970.000  |
| D       | -4%    | 960.000  |
| E       | -5%    | 950.000  |

## A. APPLICAZIONE METODO DPCM 117/1999

|             |                                           |              |
|-------------|-------------------------------------------|--------------|
| PUNTEGGIO A | $X = \frac{950.000 \times 40}{990.000} =$ | <b>38,30</b> |
| PUNTEGGIO B | $X = \frac{950.000 \times 40}{980.000} =$ | <b>38,77</b> |
| PUNTEGGIO C | $X = \frac{950.000 \times 40}{970.000} =$ | <b>39,17</b> |
| PUNTEGGIO D | $X = \frac{950.000 \times 40}{960.000} =$ | <b>39,58</b> |
| PUNTEGGIO E | $X = \frac{950.000 \times 40}{950.000} =$ | <b>40</b>    |

## B. APPLICAZIONE METODO BASE COMMA 6 ART. 286 REGOLAMENTO

|             |                                                                                      |            |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| PUNTEGGIO A | $Ci = \frac{(1.000.000 - 990.000)}{(1.000.000 - 950.000)} = \frac{10.000}{50.000} =$ | <b>0,2</b> |
| PUNTEGGIO B | $Ci = \frac{(1.000.000 - 980.000)}{(1.000.000 - 950.000)} = \frac{20.000}{50.000} =$ | <b>0,4</b> |
| PUNTEGGIO C | $Ci = \frac{(1.000.000 - 970.000)}{(1.000.000 - 950.000)} = \frac{30.000}{50.000} =$ | <b>0,6</b> |
| PUNTEGGIO D | $Ci = \frac{(1.000.000 - 960.000)}{(1.000.000 - 950.000)} = \frac{40.000}{50.000} =$ | <b>0,8</b> |
| PUNTEGGIO E | $Ci = \frac{(1.000.000 - 950.000)}{(1.000.000 - 950.000)} = \frac{50.000}{50.000} =$ | <b>1</b>   |

Punti

|   |                   |           |
|---|-------------------|-----------|
| A | $0,2 \times 40 =$ | <b>8</b>  |
| B | $0,4 \times 40 =$ | <b>16</b> |
| C | $0,6 \times 40 =$ | <b>24</b> |
| D | $0,8 \times 40 =$ | <b>32</b> |
| E | $1 \times 40 =$   | <b>40</b> |

## C. APPLICAZIONE METODO ALLEGATO P COMMA 6 ART. 286 REGOLAMENTO

Percentuale applicata: 0,85 (utilizzando sconti) A soglia =  $\frac{1+2+3+4+5}{5} = \frac{15}{5} = 3$

|           |                                                                                                  |                          |                     |             |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------|-------------|
| OFFERTA A | $Ci = 0,85 \times \frac{1}{3} =$                                                                 | $0,85 \times 0,33 =$     | <b>0,28</b> x 40 =  | <b>11,2</b> |
| OFFERTA B | $Ci = 0,85 \times \frac{2}{3} =$                                                                 | $0,85 \times 0,66 =$     | <b>0,56</b> x 40 =  | <b>22,4</b> |
| OFFERTA C | $Ci = 0,85 \times \frac{3}{3} =$                                                                 | $0,85 \times 1 =$        | <b>0,85</b> x 40 =  | <b>34</b>   |
| OFFERTA D | $Ci = 0,85 + (1-0,85) \times \frac{[(4-3)]}{(5-3)} =$<br>$Ci = 0,85 + 0,15 \times \frac{1}{2} =$ | $0,85 + 0,075 =$         | <b>0,925</b> x 40 = | <b>37</b>   |
| OFFERTA E | $Ci = 0,85 + (1-0,85) \times \frac{[(5-3)]}{(5-3)} =$<br>$Ci = 0,85 + 0,15 \times \frac{2}{2} =$ | $0,85 + 0,15 \times 1 =$ | <b>1</b> x 40 =     | <b>40</b>   |

## D. CONFRONTO FRA I TRE METODI

| OFFERTA | PUNTEGGI      |                              |                   |
|---------|---------------|------------------------------|-------------------|
|         | DPCM 117/1999 | Art. 286 comma 6 Regolamento |                   |
|         |               | METODO BASE                  | METODO ALLEGATO P |
| A) – 1% | 38,38         | 8                            | 11,2              |
| B) – 2% | 38,77         | 16                           | 22,4              |
| C) – 3% | 39,17         | 24                           | 34                |
| D) – 4% | 39,58         | 32                           | 37                |
| E) – 5% | 40            | 40                           | 40                |