

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Offerta economicamente più vantaggiosa: anno zero?

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

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

Finotti Simone

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

16

Del:

18/05/2012

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, offerta economicamente più vantaggiosa

ABSTRACT:

MB

Nel n. 11 di "FMI", così veniva presentato un articolo di G. Piseri dal titolo "Aggiudicazione degli 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." Ad un anno esatto di distanza da quell'articolo, è cambiata la situazione? E' stata rimossa la causa che ha innescato le gravi criticità già segnalate? Purtroppo no, nonostante sia nel frattempo intervenuta una specifica Determinazione dell'AVCP, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, che - pur fornendo indicazioni di buon senso sulla questione - non può tuttavia automaticamente determinare una modificazione dell'articolo di legge in causa. L'unico soggetto in grado di intervenire è il Governo, nei confronti del quale il TAIIS, Tavolo Interassociativo delle Imprese di Servizi, sta svolgendo una decisa azione di "social suasion".

Offerta economicamente più vantaggiosa: anno zero?

Nel n. 11 di "FMI", così veniva presentato un articolo di G. Piseri dal titolo "Aggiudicazione degli 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." Ad un anno esatto di distanza da quell'articolo, è cambiata la situazione? E' stata rimossa la causa che ha innescato le gravi criticità già segnalate? Purtroppo no, nonostante sia nel frattempo intervenuta una specifica Determinazione dell'AVCP, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, che - pur fornendo indicazioni di buon senso sulla questione - non può tuttavia automaticamente determinare una modificazione dell'articolo di legge in causa. L'unico soggetto in grado di intervenire è il Governo, nei confronti del quale il TAIIS, Tavolo Interassociativo delle Imprese di Servizi, sta svolgendo una decisa azione di "social suasion".

The most economically advantageous tender bid: year zero

On "FMI" issue 11, an article by G.Piseri titled "Adjudication of services contracts: toward the lowest price" was presented in this way: "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". Has the situation changed exactly one year later the publication of that article? Has been removed the reason of the critical factors already pointed out? The answer is unfortunately no, despite a particular "Specification" that has been produced in the meantime by AVCP, the Authority for the Supervision of Public Contracts, that - even if gives good sense advices about the topic - is not able to determine automatically a change in the concerning law. The only subject able to cut in is the Government towards which the TAIIS, the Interassociative Group of Cleaning Contractors, is playing a strong action of "social suasion".

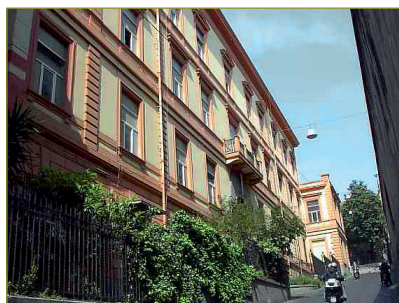
Simone Finotti

L'origine del problema

Non c'è pace per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ripetutamente e decisamente indicato dalle Direttive UE come lo strumento in grado di assicurare agli appalti di servizi il giusto equilibrio tra qualità e prezzo.

La Determinazione 7 del novembre 2011 dell'AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture), espressa-

mente formulata come "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture" (v. articolo di L. Ponzone "Offerta economicamente più vantaggiosa: le linee guida AVCP" in "FMI" n. 13/2011), non sembra essere in grado di risolvere le problematiche sorte in relazione all'adozione di questo criterio di valutazione nelle gare di appalto. Ma per capire meglio la natura e le



negative ricadute del problema sulle gare di appalto di servizi, occorre risalire alle origini e, nella fattispecie, al “Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, entrato in vigore nel giugno 2011. L’art. 286, comma 6, del Regolamento, che fissa i parametri di aggiudicazione dei servizi di pulizia, modifica infatti sostanzialmente la formula prevista dal D.P.C.M. 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”). Pur richiamandosi espressamente al sopracitato D.P.C.M., il nuovo art. 286 non ne riprende la formula per il prezzo (una normale proporzione lineare), ma introduce invece una formula che mette a confronto i ribassi percentuali, trasformando di fatto le gare basate sul rapporto prezzo/qualità in gare basate solo sul prezzo.

Prezzo versus qualità

Oggi il citato comma 6 dell’art. 286 si presenta secondo questa formulazione: “Ai fini della determinazione del coefficiente riferito all’elemento di cui al comma 1, lettera b (prezzo), la commissione giudicatrice adotta la seguente formula:

$$C_i = (P_b - P_i) / (P_b - P_m)$$

Dove:

C_i: coefficiente attribuito al concorrente *i*esimo

P_b: prezzo base di gara

P_i: prezzo offerto al concorrente *i*esimo

P_m: prezzo minimo offerto dai concorrenti”.

Ciò, in luogo della precedente formula per l’attribuzione dei coefficienti che prevedeva che *x* (cioè il coefficiente stesso) fosse il risultato di P_i (prezzo più basso) x C (coefficiente 40-60 di cui all’art. 3, comma 1) / P_o (prezzo offerto).

In estrema sintesi, con l’art. 286 viene premiato fondamentalmente il ribasso, con l’introduzione di un primo sistema di valutazione basato sul confronto degli sconti offerti attraverso i termini valore a base d’asta-valore offerta che è esattamente uguale allo sconto. E’ poi possibile, sempre secondo l’art. 286, ricorrere a un secondo sistema di valutazione, perché il comma 6 prevede l’utilizzabilità, in alternativa, della formula riferita all’elemento prezzo di cui all’allegato “P”, punto 11, lettera b, contenente il riferimento al valore-soglia. Di seguito, la formula più complessa volta a recuperare in qualche misura la validità del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa:

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{\text{soglia}}) = p \cdot X \cdot A_i / A_{\text{soglia}}$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{\text{soglia}}) = X + (1,00 - X) \cdot [(A_i - A_{\text{soglia}}) / (A_{\text{max}} - A_{\text{soglia}})]$$

dove

C_i = coefficiente attribuito al concorrente *i*esimo

A_i = Valore dell'offerta (ribasso) del concorrente i esimo

A_{soglia} = media aritmetica dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

$X = 0,80$ oppure $0,85$ oppure $0,90$ (da indicare nei documenti di gara).

Le criticità innescate dall'art. 286

Anche in questo caso, però, le criticità (per quanto potenzialmente attenuate) permangono e, nel caso di sconti rilevanti sul prezzo, potrebbero addirittura aumentare: in sostanza verrebbero premiate con il massimo punteggio anche le offerte che si differenziano fra loro per importi minimi (ad esempio, su due offerte pari al -1% e -2%, la seconda otterrebbe il doppio dei punti della prima, pur non essendo praticamente rilevante la differenza tra i due importi).

A prescindere dalle motivazioni che possono aver spinto il legislatore a tale modificazione sostanziale, non si possono non sottolineare i gravi rischi che una formula così re-impostata può comportare soprattutto in quelle situazioni (come nel caso, ad esempio, degli appalti di servizi per gli edifici ospedalieri o di Global Service) in cui gli standard qualitativi devono di necessità essere alti.

In questi casi - ma, in linea di principio, in qualsiasi situazione - non appare decisamente opportuno puntare esclusivamente sul prezzo, a totale svantaggio della qualità dell'offerta, con tutto quanto questo tipo di approccio può rappresentare in termini di ricadute sulla garanzia di affidabilità degli appalti e degli appaltatori.

E' dunque appena il caso di sottolineare che fin da subito l'art. 286 suscitò nel comparto dei servizi riserve, polemiche e perplessi-

tà. Durissima, a suo tempo, fu la reazione dell'ONBSI (Organismo Nazionale Bilaterale dei Servizi Integrati), che ricordò come il D.P.C.M. 117/1999 avesse rappresentato il frutto di uno sforzo congiunto volto a superare una grave situazione di illegalità e di lavoro nero gestito da "imprese", spesso di origine criminale, che operavano con forti ribassi per garantirsi nuovi fronti di mercato, recuperando poi con l'evasione fiscale e contributiva parziale o totale i forti ribassi presentati in offerta.

Il preesistente 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.

Una metodologia, questa, che è stata profondamente stravolta con l'applicazione dell'art. 286, che comporta una quasi totale irrilevanza del progetto tecnico nei confronti del ribasso maggiore. Si rischia così di determinare un sistema di assegnazione degli appalti di servizi che solo formalmente risulta basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, ma che in realtà presenta due gravissimi elementi di criticità.

Il primo riguarda le imprese che si troveranno (già si trovano) a dover operare solo ed esclusivamente nella logica del ribasso, risultando pressoché impossibile

recuperare questo differenziale sul progetto tecnico. Ma un danno assai rilevante deriverebbe anche alle amministrazioni pubbliche committenti che sarebbero tenute (già sono tenute) ad assegnare gli appalti al concorrente peggiore, anche a fronte di minime variazioni del prezzo offerto.

La Determinazione AVCP e le prospettive di soluzione del problema

Questo il pregresso. E oggi? A oltre un anno dalla critica "virata" verso il massimo ribasso si deve purtroppo constatare che nulla di fatto è cambiato.

Le 35 pagine della già citata Determinazione 7/2011 dell'AVCP, infatti, pur con le migliori intenzioni (e a dimostrazione di una spiccata sensibilità al problema), non mutano nella sostanza la criticità della situazione. Né, d'altra parte, potrebbe accadere, visto che un dato normativo non può essere mutato attraverso una Determinazione dell'AVCP.

La Determinazione afferma in linea generale che rientra nella discrezionalità della stazione appaltante la determinazione dell'incidenza del prezzo nella valutazione dell'offerta, senza che esista un peso minimo o massimo per tale criterio, "purché la natura propria del criterio, postulante la ricerca di un equilibrio tra prezzo e qualità, non venga tradita."

Ora, risulta chiaro che l'AVCP può esprimersi sulla legge vigente, ma non le compete istituzionalmente apportare modifiche o integrazioni alla stessa. Pertanto, proprio in virtù di ciò, essa non può ribaltare le nuove indicazioni introdotte dall'art. 286, ma di necessità deve ribadire l'applicazione, sia nel metodo base che nel metodo di

cui all'allegato "P". Il che, di certo, non fa altro che puntellare una situazione che privilegia incontestabilmente il massimo ribasso, ma che nel caso di ribassi lievi o contenuti potrebbe addirittura sortire effetti più negativi che con sconti elevati.

Pur alla luce di queste considerazioni, non è di secondaria importanza che nella Determinazione dell'AVCP, al punto 5.1.2, si specifichi quanto di seguito riportato. "Si noti che, per il solo elemento prezzo, l'allegato P contempla, in alternativa, una formula che prevede un andamento bilineare, ma fondato su un valore soglia pari alla media delle offerte: la formula consiste nel comprimere i coefficienti assegnati all'elemento prezzo per le offerte superiori alla media dei ribassi proposti al di sopra di un coefficiente fissato dalla stazione appaltante, individuabile in 0,80 o 0,85 o 0,90. Risulta evidente che, per diminuire l'importanza dell'elemento prezzo, è necessario utilizzare gli indici X maggiormente elevati (0,85 o 0,90). Tale formula ha lo scopo di scoraggiare il superamento di determinate soglie, per garantire la qualità dell'offerta o evitare una eccessiva compressione del costo del lavoro. Tale formula si presta, quindi, ad essere utilizzata nel caso in cui la stazione appaltante voglia scoraggiare i concorrenti a praticare ribassi troppo elevati, come, ad esempio, nel caso di servizi ad alta intensità di lavoro, quali i servizi di pulizia. Anche in tale caso, resta rispettato il principio che il coefficiente è crescente al crescere del ribasso o al diminuire del prezzo." Altrettanto condivisibile anche un'ulteriore considerazione presente al punto 5.3.1 della stessa Determinazione, come di seguito riportato.

"Se la stazione appaltante ritiene necessaria una maggiore considerazione degli aspetti qualitativi, deve attribuire un peso relativamente poco elevato al prezzo. Inoltre, come è stato più volte sottolineato e come è stato chiarito nel paragrafo precedente, si deve garantire che non venga alterato il rapporto prezzo/qualità che la stazione appaltante ha fissato nel bando, attraverso la cosiddetta riparametrizzazione, la cui effettuazione si suggerisce sia prevista negli atti di gara. In sostanza, se alla migliore offerta sul piano della qualità non viene attribuito il massimo punteggio, aumenta, nel giudizio, il peso del prezzo, con una conseguente alterazione dell'obiettivo della stazione appaltante. Inoltre, è possibile prevedere una soglia di sbarramento per gli elementi qualitativi ed inserire la formula bilineare prevista nell'allegato "P". Tali aspetti sono, quindi, da prendere tutti in considerazione, attraverso una valutazione ex ante in relazione alla complessità dell'appalto."

Non bisogna tuttavia dimenticare che, purtroppo, per ciò che riguarda i servizi di pulizia, il legislatore ha imposto un range 40-60 al prezzo (non è possibile prevedere meno di 40).

Anche al di là di quest'ultimo aspetto, del resto, permane un dato di fatto immodificabile: le sopra richiamate considerazioni espresse dall'AVCP - pur ispirate da un apprezzabile buon senso e da una reale consapevolezza delle problematiche proprie del mercato dei servizi - non possono incidere automaticamente sulla revisione della norma legislativa che ha determinato la criticità. Semmai possono costituire un'autorevole segnalazione al legislatore, affinché intervenga alla bisogna: ma

fino ad oggi non sembrano aver sortito l'auspicato effetto in questa direzione.

In questo quadro, va segnalato che - a seguito di una specifica richiesta di impugnativa - il TAR del Lazio sarà presto chiamato a esprimersi sulla legittimità dell'art. 286 in relazione ai nuovi meccanismi introdotti dal legislatore.

Quali sono, in conclusione, le prospettive di risoluzione del problema? L'unica concreta strada percorribile è una decisa e sinergica iniziativa comune delle rappresentanze sociali, datoriali e dei lavoratori presso il Governo, in modo che questo - una volta preso atto finalmente delle gravi ripercussioni sul mercato e sulle gare di appalto di servizi della criticità causata dall'art. 286 - possa intervenire e ristabilire condizioni di applicabilità per l'offerta economicamente più vantaggiosa che siano coerenti con le Direttive europee e con le attese delle stesse stazioni committenti e delle imprese che intendono operare correttamente nel mercato.

In questa direzione, sembra oggi essere già pienamente e seriamente impegnato il TAIIS, Tavolo Interassociativo delle Imprese di Servizi, che sta svolgendo una decisa azione di "social suasion" presso il Governo.