

# Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa

## Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

### Sommario

A. Pubbliche amministrazioni e società pubbliche .....	3
1) Acquedotto Pugliese S.p.A.....	4
2) Agenzia del Demanio.....	4
3) AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) .....	4
4) ANAS S.p.A. ....	5
5) ASST Spedali Civili di Brescia .....	5
6) Ater del comune di Roma .....	6
7) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato .....	6
8) Consip S.p.A.....	7
9) ENI S.p.A. ....	10
10) Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.....	11
11) Fondazione IRCCS "Ca' Granda - Ospedale Maggiore Policlinico" .....	12
12) Istituto Comprensivo La Maddalena (OT) .....	14
13) ITACA .....	14
14) Ministero della Difesa - Segretariato Generale della Difesa e DNA - Direzione dei lavori e del demanio 16	
15) Ministero dell'interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile 17	
16) Poste Italiane S.p.A.....	17
17) Roma Capitale – Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa – Centrale Unica di committenza 21	
B. Associazioni di categoria e Ordini professionali .....	22
18) AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie di Autostrade e Trafori).....	22
19) Alleanza Cooperative.....	22
20) ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili).....	24
21) ANCE Toscana Nord .....	29
22) ANFIA (Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica).....	29
23) ANGEM- Associazione nazionale della ristorazione collettiva e servizi vari .....	31
24) ANIE-ASSIFER (Associazione Industrie Ferroviarie).....	32
25) ANIEM (Associazione Nazionale Imprese Edili Manifatturiere).....	33
26) ANIP (Associazione Nazionale Servizi Integrati e Pulizie) .....	33
27) ANISGEA (Associazione Nazionale Imprese per i Servizi Gas Energia Acqua) .....	36
28) ASCOMAC (Federazione Nazionale Commercio Macchine).....	38
29) ASSIV (Associazione Italiana Vigilanza e Servizi Fiduciari).....	38

30)	Assobiomedica.....	40
31)	Associazione Rete Italiana LCA .....	41
32)	Assocom/PRHub .....	42
33)	ASSOCONSULT (Associazione delle Imprese di Consulenza di Management .....	42
34)	ASSOGENERICI .....	46
35)	AVR (Associazione Italiana Costruttori Valvole e Rubinetteria).....	47
36)	CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa).....	50
37)	COBES Federvarie Confindustria (Comitato Buoni Pasto, Voucher Sociali e Servizi).....	50
38)	CODAU-Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie .....	52
39)	CONFAPI ANIEM .....	52
40)	CONFARTIGIANATO .....	53
41)	CONFINDUSTRIA Genova .....	57
42)	CONFINDUSTRIA - Servizi Innovativi e Tecnologici.....	57
43)	CONFORMA (Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prova Taratura).....	60
44)	Consiglio Nazionale dei Geologi.....	60
45)	FederSicurezza-Confcommercio .....	61
46)	FINCO (Federazione Industrie Prodotti, Impianti, Servizi ed Opere Specialistiche per le Costruzioni)	61
47)	Fondazione Architetti e Ingegneri Liberi Professionisti Iscritti Inarcassa.....	62
48)	IGI - Istituto Grandi Infrastrutture .....	62
49)	INARSIND (Associazione di intesa sindacale degli ingegneri ed architetti liberi professionisti italiani)	62
50)	Ordine degli ingegneri della provincia di Roma.....	63
51)	Ordine Ingegneri della Provincia di Lodi.....	64
52)	Ordine degli Ingegneri della Provincia di Palermo.....	64
53)	Ordine Interprovinciale dei Chimici della Sicilia .....	65
54)	SIFaCT )Società Italiana di Farmacia Clinica e Terapia) .....	66
55)	Utilitalia.....	68
C.	Operatori economici.....	69
56)	ACCREDIA Ente unico di accreditamento .....	69
57)	Alstom Ferroviaria SpA .....	70
58)	CNS - Consorzio Nazionale Servizi Bologna.....	70
59)	Consorzio Italiano Costruzioni Manutenzioni e Servizi Società Cooperativa .....	72
60)	Engineering Ingegneria Informatica S.p.A. ....	73
61)	Green Building Council Italia .....	75
62)	Johnson & Johnson Medical S.p.A. ....	77
63)	Sillogica srl.....	81
64)	SO.GE.SI. S.p.A.....	82

65)	SMAT S.p.A.....	83
66)	TRT Trasporti e Territorio S.r.l.....	83
D.	Altri.....	84
67)	Arch. Hansjörg Plattner .....	84
68)	Avv. Eleonora Netti .....	84
69)	CGIL CISL UIL.....	84
70)	Geom. Trigonella Gualtieri .....	85
71)	Dott. Roberto Barreri.....	85
72)	Dott. Paolo Castellani.....	86
73)	Dott. Fabrizio Cerchi .....	87
74)	Dott. Enzo De Falco.....	87
75)	Dott. Valerio Dimonte.....	91
76)	Dott. Massimo Donghi.....	92
77)	Dott. Rudi Francescutti.....	93
78)	Dott. Francesco Iannaccone .....	93
79)	Dott. Antonio Latora .....	94
80)	Dott. Nicola Macheda.....	95
81)	Dott.ssa Maria Teresa Massi .....	96
82)	Dott. Guido Nannariello .....	97
83)	Dott. Manlio Ricotti .....	98
84)	Dott. Angelo Rizzo.....	99
85)	Dott. Riccardo Vatta .....	101
86)	Ing. Nicola Di Pierno .....	102
87)	Ing. Adriano Giorgi .....	103
88)	Ing. Pier Luigi Guida .....	105
89)	Ing. Pietro Li Castri .....	105
90)	Ing. Cinzia Spagno.....	105
91)	Prof. Angelo Ciribini .....	106
92)	Prof. Giovanni Lombardo.....	107
93)	Prof. Giuseppe Martino Di Giuda, Prof. Valentina Villa.....	107
94)	Prof. Elisabetta Iossa, Prof. Francesco Decarolis, Dott. Adriano Di Domenicantonio, Dott. Riccardo Pacini, Prof. Giancarlo Spagnolo, Prof. Tommaso Valletti.....	123

## **A. Pubbliche amministrazioni e società pubbliche**

## 1) Acquedotto Pugliese S.p.A.

- pag. 2 punto 3 (I criteri di valutazione): in relazione al criterio di cui al punto b) - possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea (Ecolabel UE) - si chiede di chiarire se il possesso va richiesto ai concorrenti in rapporto alla percentuale (minima del 30%) di prestazione da eseguire nell'ambito del contratto o se, al contrario, ciascun concorrente debba possedere la certificazione Ecolabel per una percentuale (minima del 30%) della sua attività produttiva in relazione all'oggetto del contratto, con la conseguenza di poter graduare l'attribuzione dei punteggi in funzione crescente rispetto alla percentuale posseduta e dimostrata in sede di partecipazione alla gara;
- pag.3 punto 4 (La ponderazione): si chiede di chiarire qual'è la differenza tra "componente qualitativa dell'offerta" (che viene espressamente considerata inclusiva delle varianti) e "criteri premiali". In particolare si chiede di voler specificare: 1) a quali elementi possono essere attribuiti criteri premiali; 2) cosa vuol dire che i criteri premiali "devono rappresentare una componente limitata del punteggio complessivo": si chiede di indicare il limite massimo di percentuale, atteso che nel Codice è scomparso ogni riferimento di percentuali massime di punteggio attribuibili al prezzo e alla qualità;
- pag. 4 punto 4 (La ponderazione): nel caso di punteggi attribuiti sulla base di sub criteri e sub pesi, si chiede di rivedere il suggerimento di prevedere la "riparametrazione" e ciò in considerazione della potenziale alterazione dell'oggettività della valutazione, a causa di un'operazione meramente matematica, da cui potrebbe conseguire il superamento della soglia di anomalia tecnica, con evidenti effetti distorsivi;
- pag. 7 punto 6 (La valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali): per i criteri di natura qualitativa, nel caso di "attribuzione discrezionale di un punteggio" (sistema "a") si chiede di specificare se l'obbligo di adeguata motivazione si intende assolto con l'indicazione nei verbali di gara dei punteggi attribuiti da ciascun commissario (anche previa evidenziazione nel bando di gara di una tabella di corrispondenza tra punteggio attribuito e giudizio sinteticamente espresso).

## 2) Agenzia del Demanio

Il comma 6 dell'art. 95 del Codice prevede che i criteri dell'OEPV devono essere oggettivi, indicando tra gli stessi – e nella specie nel criterio della qualità – le caratteristiche innovative; criterio, questo, che dunque si presta, rispetto agli altri indicati alla norma, a letture e valutazioni permeate da una indiscussa soggettività. Pertanto, al fine di agevolare le Stazioni Appaltanti nell'applicazione dell'OEPV sarebbe utile fornire maggiori specifiche, anche mediante esemplificazioni, su criteri di aggiudicazione di cui alla lettera a) del paragrafo 3 delle Linee Guida, al fine di potere eliminare la discrezionalità e soggettività propria di taluni criteri.

## 3) AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco)

RIF PAR 1:

si segnala che il comma 2 dell'art. 50 del D. Lgs. 50/2016, pur citato alla lettera b) dell'art. 95 comma 3 del D. Lgs. medesimo, non esiste e che si dovrà fare riferimento al comma 1 ultimo periodo dell'art. 50.

RIF PAR 3 e 5 in merito ai costi del ciclo di vita:

si chiede ai sensi dell'art. 213 comma 2 del D. Lgs 50/2016, se possibile avere un esempio di criteri valutativi dei costi del ciclo di vita, come fatto a pag. 6 delle LG per il criterio premiale relativo al rating di legalità dove è stato indicato "ad esempio, se per il rating di legalità sono previsti fino a tre punti, sarà

attribuito il punteggio 0 a chi non ha il rating, il punteggio 1 a chi lo ha con una stella, 2 a chi ha due stelle e 3 a chi ha tre stelle."

Con l'occasione si chiede se i costi del ciclo di vita debbano essere presi in considerazione anche per il caso delle gare da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso ed in caso affermativo in che modo vadano valutati posto che, per tali gare, non vi è punteggio tecnico da attribuire.

#### **4) ANAS S.p.A.**

1. In linea generale, si ritiene necessario che l'Autorità chiarisca, nell'ambito delle linee guida in esame, cosa si intenda per "offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo di ciclo di vita del prodotto".

In particolare, occorrerebbe chiarire quale sia la differenza tra il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base dell'elemento prezzo ed il criterio del massimo ribasso.

Si ritiene inoltre opportuno definire, anche mediante apposite esemplificazioni, le differenze tra i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base dell'elemento prezzo e quella individuata sulla base del costo.

##### *2. Riparametrazione*

A pag. 4, sesto capoverso, le linee guida impongono la sola riparametrazione per criterio, scoraggiando il ricorso ad una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica.

Posto che la riparametrazione ha la funzione di ristabilire l'equilibrio tra i diversi elementi qualitativi e quantitativi previsti per la valutazione dell'offerta, si ritiene opportuno non escludere la possibilità di procedere ad una seconda riparametrazione, consentendo così alle stazioni appaltanti di assegnare all'offerta risultata migliore sotto il profilo della qualità tecnica il punteggio massimo previsto dalla lex specialis per l'offerta tecnica.

##### *3. Soglia di sbarramento*

A pag. 4, quarto capoverso, le linee guida disciplinano l'istituto della soglia di sbarramento per singoli criteri di valutazione delle offerte richiamando la previsione di cui all'art. 95, co. 8 del D.Lgs. n. 50/2016,.

Al riguardo, si osserva che la disposizione in esame, diversamente dall'art. 83, co. 2 del D.Lgs. n. 163/2006, parla di "forcella", anziché di "soglia".

Si ritiene opportuno un intervento dell'ANAC inteso a chiarire l'eventuale diversità di significato tra le due disposizioni.

##### *4. Rating di legalità*

A pag. 3, quarto capoverso, le linee guida evidenziano che il rating di legalità – che può essere richiesto come criterio premiale nella lex specialis di gara – può essere richiesto alle sole imprese italiane, iscritte da almeno 2 anni e con un fatturato minimo pari ad almeno 2 milioni di euro.

Al fine di evitare disparità di trattamento tra operatori economici interni e stranieri, occorre valutare l'opportunità di inserire, nelle linee guida, meccanismi che consentano alle imprese straniere di comprovare il possesso del rating di legalità mediante documentazione equipollente.

#### **5) ASST Spedali Civili di Brescia**

- OEV: l'attribuzione di punteggio pari a zero per offerte pari alla base d'asta è rischioso. Esempio: una fornitura con la massima qualità (es.50) ed un'offerta pari ad una base d'asta particolarmente ridotta (magari del 30% come in uso con ARCA) potrebbe rappresentare la migliore opportunità in termini di valutazione qualità/prezzo ma il suo punteggio non potrebbe mai superare i 50 punti. Al contrario, un concorrente con una qualità ridotta al minimo (esempio 25 punti su 50) avrebbe (a fronte anche di un solo centesimo di ribasso rispetto alla base d'asta) un punteggio economico pari a 50 (nel caso di due soli concorrenti). Il risultato per il sistema sarebbe assurdo: la peggiore qualità allo stesso prezzo della migliore qualità. Va assolutamente salvaguardata la possibilità di attribuire il punteggio economico con la formula inversamente proporzionale perché è la più equa, oltre ad essere la più utilizzata.

## **6) Ater del comune di Roma**

Il documento messo in consultazione non sembra prevedere alcuna indicazione specifica riguardo il disposto contenuto all'art. 95 c. 14 del d.lgs. 50/2016. Tuttavia, appare utile ricevere indicazioni chiarificatrici in particolare riguardo la lettera b) del comma citato, laddove si prefigura la possibilità per la Stazione Appaltante di richiedere o autorizzare varianti menzionando nei documenti di gara i requisiti minimi che le varianti devono rispettare, nonché le modalità specifiche per la loro presentazione, in particolare "se le varianti possono essere presentate solo ove sia stata presentata anche un'offerta, che è diversa da una variante". Non risulta di agevole esemplificazione quali possano essere le modalità specifiche per la presentazione, né cosa si intenda con il periodo riportato tra virgolette.

Si evidenzia infine, che laddove nel periodo che segue, stesso c. 14 ult. cit. lettera b) si legge "esse garantiscono anche che i criteri di aggiudicazione scelti possano [...]" debba intendersi invece "criteri di valutazione" e non già di "aggiudicazione", posto che il criterio di aggiudicazione dell'intero comma 14 è il miglior rapporto qualità prezzo. Stesso rilievo per l'incipit del c. 11 art. 95.

## **7) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

L'Autorità, nella sua adunanza del 18 maggio 2016, ha ritenuto di formulare le seguenti osservazioni nell'ambito della consultazione pubblica indetta da codesta Autorità sulle Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti, con particolare riguardo alla parte del documento di consultazione in materia di offerta economicamente più vantaggiosa dedicata al rating di legalità (Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, par. 3).

In via preliminare, in un'ottica di chiarezza nei confronti degli operatori del settore, appare necessario precisare che il rating di legalità è rilasciato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, facendo riferimento all'articolo 5-ter del decreto legge n.1/2012, come modificato dal Decreto legge 29/2012, convertito con modificazioni dalla Legge 62/2012.

Sarebbe altresì utile fornire l'indicazione che l'elenco delle imprese in possesso del rating di legalità è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, all'indirizzo web [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

Si osserva, poi, che nelle Linee guida citate si indica che il rating di legalità può essere richiesto "esclusivamente da imprese italiane" (p. 3). Al riguardo, si rileva che il citato articolo 5-ter del decreto legge n.1/2012 stabilisce che possono accedere al rating di legalità le imprese "operanti nel territorio nazionale". Analogamente, il Regolamento attuativo in materia di rating di legalità (approvato con delibera n. 24075 del 14 novembre 2012, come da ultimo modificata con delibera n. 25207 del 4

dicembre 2014) prevede che l'impresa richiedente abbia una "sede operativa nel territorio nazionale" (art. 1). Pertanto, in considerazione del fatto che anche un'impresa costituita all'estero può conseguire il rating se ha una sede operativa in Italia, si raccomanda di modificare il passaggio in oggetto al fine di renderlo maggiormente aderente al disposto normativo.

Per lo stesso motivo, al medesimo capoverso, il riferimento alle "imprese estere" dovrebbe essere accompagnato dalla specificazione "non aventi sede operativa nel territorio nazionale".

Si accoglie con favore, infine, la proposta di codesta Autorità di limitare l'utilizzo del criterio premiale legato al rating di legalità "nei casi in cui la stazione appaltante scelga direttamente gli operatori economici da invitare" (ibid.), nella misura in cui tale suggerimento appare diretto ad evitare possibili profili di discriminazione tra i diversi partecipanti alla gara. Al riguardo, infatti, si rileva di particolare difficoltà per la stazione appaltante, nel caso in cui la stessa predisponga un bando di gara o una lettera di invito, procedere all'individuazione di idonee misure di compensazione al fine di evitare la penalizzazione di quelle imprese che non hanno i requisiti per ottenere il rating di legalità (ossia le imprese non aventi sede operativa in Italia o di nuova costituzione o con fatturato inferiore a due milioni di euro).

## **8) Consip S.p.A.**

Si chiede di confermare che l'art. 95, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016 relativamente agli affidamenti di servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria consenta di utilizzare il criterio del minor prezzo sia per le fattispecie di cui alla lettera b) (servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato) che per quelle di cui alla lettera c) (servizi e forniture caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo»)

Si chiede inoltre di fornire indicazioni rispetto alla seguente questione. Come rilevato nel documento di consultazione l'art. 95, comma 11 dispone "i criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, ... o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale".

Si chiede, stante quanto previsto all'art. 96, di confermare che la valutazione dei costi del ciclo di vita di cui al comma 2, inclusi fattori non ricadenti nel contenuto sostanziale dell'appalto, presuppone che la SA individui l'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (art. 95 comma 6) ovvero sulla base dell'elemento costo (art. 95 comma 7).

Nel documento si precisa che nell'utilizzo del criterio del rating di legalità sarebbe opportuna l'introduzione di "compensazioni" per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione. Posto che tale concetto non è previsto nel Codice si chiede di chiarire meglio quali potrebbero essere le misure di compensazione e se tale possa considerarsi un criterio di valutazione volto a premiare caratteristiche che possono essere possedute solo da alcuni concorrenti (quali le imprese estere e/o di nuova costituzione). Allo stesso tempo si chiede se, anche nel caso di utilizzo dei criteri premiali legati all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, sull'ambiente e alla facilitazione della partecipazione delle MPMI e dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione (di cui all'art. 95 comma 11 del Codice), debbano essere poi previste misure compensative per esigenze di par condicio in favore di altri concorrenti. In ogni caso, si chiede di precisare se la valutazione di tali elementi debba avvenire su base tabellare oppure ammetta l'espressione di giudizi discrezionali. Si chiede inoltre di chiarire in

quale misura i criteri premiali possano portare a una modifica dell'“oggetto dell'affidamento” e quanti punti potrebbero essere ritenuti ragionevoli per evitare tale conseguenza.

Rispetto ai criteri di valutazione soggettivi delle risorse professionali, si chiede se possano essere a questo punto previsti criteri di valutazione del curriculum di una o più risorse che abbiano competenze, specializzazioni ed esperienze nel mercato oggetto di appalto e se tale criterio possa essere, a scelta della stazione appaltante, oggetto di una valutazione discrezionale o di assegnazione quantitativa del punteggio (ad es. i punti aumentano all'aumentare degli anni di esperienza o delle certificazioni). Nel rispetto dei limiti previsti dalla legge, si chiede inoltre se ad avviso dell'Autorità esista un limite nell'attribuzione del punteggio per aspetti soggettivi del concorrente o delle sue risorse (un numero massimo di punti attribuibili).

Infine, rispetto ai criteri di valutazione dell'offerta tecnica, si chiede a codesta spett.le Autorità di confermare che anche le certificazioni c.d. di sistemi di gestione aziendale (ed in particolare la ISO 9001 e 14001, di qualità aziendale e ambientale) possano essere valutate ai fini dell'attribuzione del punteggio tecnico (come sembra evincersi sia dall'art. 95 del Codice che dal documento di consultazione, al paragrafo 5).

In via preliminare, dal momento che con l'entrata in vigore del Codice è stata prevista l'abrogazione del DPR 207/2010, inclusi i suoi allegati, sarebbe forse opportuno che su un argomento così delicato, come quello delle formule di aggiudicazione nell'offerta economicamente più vantaggiosa, fosse predisposto un documento di riferimento unico ed organico basato sulla disciplina normativa attualmente vigente, che tenga conto delle indicazioni già date in precedenza da codesta spett.le Autorità (con le precedenti delibere sull'argomento) e dell'evoluzione giurisprudenziale che è maturata sull'argomento.

Ciò premesso, si rappresenta quanto segue.

- Alla luce di quanto esposto, si chiede di confermare che una stazione appaltante possa utilizzare per l'attribuzione del punteggio tecnico ed economico non solo metodi interdipendenti (che garantiscono l'attribuzione del massimo punteggio previsto alla migliore offerta per ciascun criterio) ma anche metodi basati sul punteggio assoluto, non essendo ciò precluso da alcuna previsione normativa, né dalla giurisprudenza prevalente.

- Invero, i metodi di assegnazione del punteggio assoluto sono ragionevoli e funzionali, non solo nelle gare nelle quali sono previsti esclusivamente criteri quantitativi e/o “tabellari”, ma anche nelle gare per le quali sono previsti criteri di valutazione di tipo discrezionale, dal momento che essi, se accuratamente disegnati dalla stazione appaltante, possono apportare alle amministrazioni aggiudicatrici benefici di natura sia economica che procedurale, in quanto:

o consentono una più precisa calibrazione del rapporto tra il ribasso offerto e il valore economico attribuito alla valutazione tecnico-quantitativa;

o al contrario dei metodi basati su formule interdipendenti, rendono l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa indipendente da offerte “irrilevanti” o da offerte “di appoggio”;

o non comportano l'eventualità di rimodulare la graduatoria a seguito dell'esclusione di concorrenti diversi dal primo in graduatoria – eventualità, questa, che l'esperienza ha dimostrato essere non solo foriera di maggiori complicazioni in sede di contenzioso, con conseguente allungamento dei tempi di aggiudicazione, ma anche di offrire ai concorrenti maggiori incentivi alla presentazione di ricorsi;

o possono essere utilizzati per disincentivare offerte economiche eccessivamente aggressive e pertanto potenzialmente lesive della qualità effettivamente erogata in corso di esecuzione, con efficacia maggiore di quella mostrata, almeno in talune circostanze, da formule interdipendenti come la cd. “bilineare”;

o rispetto ai metodi interdipendenti, consentono una più agevole gestione delle procedure bifasiche come gli Accordi Quadro: in particolare, sia che un accordo quadro preveda la riapertura del confronto

competitivo, sia che l'aggiudicazione degli appalti specifici avvenga in applicazione dei criteri di aggiudicazione utilizzati nella prima fase, l'utilizzo di formule interdipendenti e la riparametrazione rendono difficoltosa la "trasposizione" e, ove necessario, l'adattamento delle valutazioni effettuate in fase di aggiudicazione dell'accordo quadro alle esigenze specifiche espresse in fase di appalto specifico.

- Si chiede altresì di chiarire se in una gara nella quale sia prevista l'applicazione di formule interdipendenti, la stazione appaltante possa comunque prevedere anche criteri di tipo tabellare rispetto ai quali non sarà applicata alcuna riparametrazione, o, in altri termini, se, in una gara in cui vi siano elementi qualitativi/discrezionali (soggetti a riparametrazione), si possano anche adottare criteri tabellari non soggetti a riparametrazione.

- Sarebbe inoltre necessario fornire chiarimenti in caso di utilizzo di formule interdipendenti, anche in ordine:

- alle modalità di rideterminazione della graduatoria, a seguito di offerte escluse successivamente all'apertura delle offerte economiche (ciò anche in ragione di quanto stabilito all'art. 95, comma 15, del nuovo Codice);

- al momento in cui debba essere verificato il superamento della soglia di anomalia (sarebbe preferibile che ciò avvenga prima della riparametrazione).

- Si ritiene inoltre che, in una gara nella quale è previsto l'uso di formule interdipendenti e che prevede criteri suddivisi a loro volta in sub-criteri, sia corretto ritenere che (dal momento che, come si legge nel documento di consultazione, non si possono compensare carenze in alcune parti dell'offerta con pregi in altre e che, al contempo e l'attribuzione del punteggio ai singoli sub-criteri deve avvenire secondo quanto indicato a proposito della valutazione qualitativa e, pertanto, garantendo l'attribuzione del coefficiente pari a 1 all'offerta migliore) la riparametrazione del punteggio tecnico debba avvenire solo sul punteggio dei sub-criteri e non sul punteggio del criterio né sul punteggio tecnico totale; fermo restando che, in assenza di criteri chiari e univoci per l'individuazione della metodologia più corretta, la scelta dovrebbe rientrare nella discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici, purché tale scelta sia chiaramente esplicitata nella documentazione di gara.

- Si chiede di confermare che quanto affermato nell'ultimo capoverso del paragrafo 5 del documento, debba essere interpretato nel senso che, per i criteri di natura quantitativa (sia tecnici che economici), sia possibile utilizzare, nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, formule di attribuzione del punteggio diverse da quelle dell'interpolazione lineare e della bilineare, a condizione che sia riconosciuto un punteggio nullo all'offerta che non presenti miglioramenti e punteggio massimo a quella che risulta la migliore.

- Nel primo capoverso del paragrafo 6, si precisa che "il capitolato e il progetto, per quanto possibile, devono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione in modo chiaro e definendo, in modo altrettanto chiaro, i livelli qualitativi ai quali corrispondono i punteggi, affinché la commissione di gara si limiti ad accertare la corrispondenza tra punteggio e livello predefinito". Si fa presente che tale affermazione, se interpretata letteralmente, rischia di limitare la portata della valutazione discrezionale volta, sulla base delle specifiche competenze della Commissione, a sindacare la validità di un'offerta tecnica oltre il mero accertamento di corrispondenza tra punteggio e livello qualitativo predefinito. Inoltre, si chiede di chiarire la ragione per cui, quando si usi il confronto a coppie, "la specificazione del criterio motivazionale" possa essere meno dettagliata rispetto all'attribuzione discrezionale dei coefficienti.

- Si chiede inoltre di meglio precisare se la descrizione del metodo del confronto a coppie sia da intendersi come integrativa, riassuntiva o sostitutiva rispetto alla descrizione che dello stesso metodo veniva fornita negli allegati al DPR 207/2010 e nella precedente Determinazione dell'Autorità, rispetto

alla quale il contenuto del presente documento appare meno chiaro ed esaustivo. A titolo esemplificativo, si segnala che:

o non è citato il metodo AHP e, in particolare, non è citato il metodo dell'autovettore principale (quello più rigoroso, in quanto suggerito dal metodo AHP di Saaty cui il confronto a coppie si richiama) per il calcolo dei coefficienti attribuiti da ogni singolo commissario;

o non si distinguono chiaramente le indicazioni relative ai tre passaggi principali della procedura: (i) attribuzione di un coefficiente a ciascuna offerta da parte di ciascun commissario (con/senza garanzia di attribuzione del coefficiente 1 all'offerta migliore); (ii) aggregazione delle valutazioni dei commissari in un unico coefficiente; (iii) riparametrazione dei coefficienti determinati al punto ii;

o i distinti metodi indicati ai punti a e b (paragrafo 6 del documento di consultazione, pag. 8) appaiono, in pratica, del tutto equivalenti tra loro;

o il metodo "dell'autovalore" indicato al punto c, se da intendersi come riferito al metodo dell'autovettore principale indicato da Saaty (per il metodo AHP, vedi sopra), è utile a trasformare in coefficienti le valutazioni espresse nelle matrici complete dei confronti a coppie, ma non garantisce necessariamente che il coefficiente dell'offerta migliore sia pari a 1 (cfr. Allegato P all'abrogato Regolamento).

## 9) ENI S.p.A.

In ordine al documento messo in consultazione e relativamente alle linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa trattata dall'art.95 del D.lgs. 50/ 2016 (di seguito Nuovo Codice Appalti) e fermo restando quanto previsto per i settori speciali dall'art.133 comma 2 del Nuovo Codice Appalti, si formulano le seguenti osservazioni:

1) Al fine di una corretta e puntuale applicazione dell'art. 95 comma 4 lettera b) del Nuovo Codice Appalti si chiede la conferma che debbano intendersi per servizi e forniture "con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato", quei servizi e forniture le cui modalità di esecuzione e fabbricazione, utilizzate dai vari operatori economici del settore, sono "standard" ovvero presentano caratteristiche ripetitive e conosciute dal mercato in quanto tali. Si tratta di servizi e forniture in cui non vi è spazio per un'eventuale innovazione tecnologica o metodologica da parte dell'operatore economico in quanto le modalità di esecuzione degli stessi si riducono a quelle note al mercato. Si tratta di servizi e forniture che non consentono l'identificazione di elementi di novità o caratteristiche e peculiarità tali da giustificare un criterio di valutazione più complesso.

2) In caso di criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, relativamente all'aggregazione dei punteggi ottenuti per i singoli elementi di natura qualitativa e quantitativa opportunamente indicati nella documentazione di gara al fine della formazione della graduatoria finale, si sottopone il criterio utilizzato dalla scrivente società (cd. "Miglior prezzo integrato") che di seguito si riporta. Il contratto viene assegnato al fornitore la cui offerta ha ottenuto il prezzo integrato più basso. A tal fine per ogni offerta è applicata la seguente formula matematica:

$$PI = P + [P \times ((VM - V) / VM) \times K]$$

dove: PI Prezzo integrato dell'offerta in esame

P Prezzo dell'offerta in esame

V Somma dei punteggi assegnati ai singoli elementi qualitativi di ciascuna offerta (risultato finale della fase di valutazione tecnica)

VM Somma dei punteggi assegnati ai singoli elementi qualitativi dell'offerta che ha ottenuto la migliore valutazione tecnica

K Incidenza dell'Integrazione di prezzo sul prezzo dell'offerta, in funzione del livello di criticità dell'oggetto dell'appalto oggetto di gara

3) In caso di criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/costo seguendo il criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo ciclo vita (ed in attesa di specifiche linee guida di cui all'art. 96 del Nuovo Codice Appalti) si richiede se il criterio di valutazione dello stesso debba comprendere tutti i costi di cui all'art. 96 comma1 lettera a) oppure possano essere creati modelli che non prevedano tutti i costi individuati nel predetto articolo oppure che prevedano differenti costi che siano legati alle caratteristiche tecniche della fornitura oppure dello specifico servizio.

## **10) Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.**

In tema di "riparametrazione", nel paragrafo 4 è indicato che: "Non è opportuno procedere, invece, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica. In sostanza, mentre è opportuno che per ciascun criterio di valutazione - di cui si compone la parte tecnica - il concorrente che ha presentato l'offerta migliore ottenga il punteggio massimo, così come avviene per i criteri quantitativi, inclusa la componente economica, ciò non è necessario per il complesso dell'offerta tecnica, dal momento che non si possono compensare carenze in alcune parti dell'offerta con pregi in altre".

Per la parte tecnica, ciò vorrebbe dire procedere con una riparametrazione solo con riguardo ai sub parametri, e non anche con riferimento all'offerta tecnica complessiva (c.d. "riparametrazione esterna"). Sennonché, tale conclusione cozza frontalmente con l'orientamento recentemente espresso dal Consiglio di Stato (Sez. III, sentenza 16 marzo 2016, n. 1048) secondo cui: "Nel metodo aggregativo compensatore utilizzato nella gara pubblica è insita la doppia riparametrazione in quanto, una volta individuata la migliore offerta tecnica, occorre procedere ad una seconda riparametrazione al fine di garantire il necessario rispetto del rapporto tra il peso dell'offerta economica e quello dell'offerta tecnica, conformemente alla disposizione dell'art. 120, d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, che impone di stabilire un punteggio assegnabile nel complesso pari a 100, ripartito tra i criteri di valutazione nella lex di gara; tale seconda riparametrazione è necessaria per osservare correttamente la proporzione voluta dalla stessa lex di gara tra i singoli criteri di valutazione e i pesi che rispettivamente essi rivestono nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; si avrebbe, altrimenti, un'indubbia alterazione nel rapporto tra i punteggi dettati per il profilo tecnico e per quello economico, in violazione della stessa lettera di invito, e il prezzo finirebbe per pesare di fatto, rispetto alla qualità, di più di quanto stabilito dalla lex specialis di gara, in violazione di quest'ultima, oltre che dei principi dettati dal cit. art. 120, d.P.R. n. 207 del 2010." Si chiede, pertanto, di confermare nelle linee guida l'interpretazione esposta dal Consiglio di Stato nella massima sopra riportata.

Con riguardo al paragrafo 3 ("I criteri di valutazione"), punto b), si chiede se, nel caso di procedure di gara aventi ad oggetto servizi di pulizia, sia verosimile – alla luce di quanto contenuto nel suddetto punto – ipotizzare che nel breve periodo si arrivi all'introduzione, anche per le imprese operanti in tale settore, di una certificazione Ecolabel del tipo di quella prevista per "il servizio di ricettività turistica" sulla base della Decisione della Commissione Europea n. 2009/578/CE; in caso contrario, si chiede come si prevede di dare operatività alla previsione contenuta nel suddetto punto b).

Rispetto al punto c) dello stesso paragrafo, si osserva che non è fornita alcuna indicazione su come possano o debbano essere valutati i parametri in questione (costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio). Visto anche che la quantificazione economica dei costi esterni è argomento importante quanto controverso, sarebbe auspicabile che l'Autorità fornisse indicazioni in merito alle metodologie di riferimento da applicare per la valutazione dei costi esterni.

Nel paragrafo 5 ("La valutazione degli elementi quantitativi"), con riferimento al prezzo, si parla sempre di sconti rispetto al prezzo a base di gara o ad un valore soglia. Si chiede, pertanto, di integrare il testo, presentando formule per la valutazione di parametri differenti dal ribasso – quali ad esempio il prezzo in valore assoluto (€) – per i quali sia necessario minimizzare il valore offerto. In particolare, si domanda quali siano le formule applicabili nel caso in cui la stazione appaltante non intenda esprimere la base di gara e lasci i concorrenti liberi di offrire il prezzo per il servizio o la fornitura. Volendo fornire un esempio, si consideri un appalto di servizi, per il quale la stazione appaltante non comunichi l'importo a base di gara (semplicemente non compilando il relativo campo nel bando) e richieda ai concorrenti di offrire liberamente il prezzo a corpo. Superata la fase di valutazione delle offerte tecniche, quelle economiche sono valutate premiando il prezzo più basso. Si domanda se, in tal caso, sia corretto adeguare la formula lineare presentata dal documento di consultazione come segue:

$$V_{ai} = (P_{worst} - P_a) / (P_{worst} - P_{best})$$

dove:  $V_{ai}$  = coefficiente assegnato all'offerta (a) del requisito (i), variabile tra 0 e 1;  $P_a$  = prezzo offerto dal concorrente a;  $P_{worst}$  = prezzo più alto tra le offerte (offerta peggiore);  $P_{best}$  = prezzo più basso tra le offerte (offerta migliore).

Si rileva che questa formula consente l'attribuzione dell'intero intervallo tra 0 e 1 (attribuendo 1 all'offerta migliore e 0 all'offerta peggiore), ma risulta particolarmente rischiosa nel caso di un ridotto numero di offerte con piccole differenze di prezzo a cui possono corrispondere rilevanti gap di punteggio.

Con riferimento al paragrafo 6 ("La valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali"), e in particolare al descritto funzionamento del metodo del confronto a coppie, si osserva che, a differenza di quanto indicato nell'allegato G al D.P.R. n. 207/2010, nel documento di consultazione non è riportata la frase "In caso di incertezza di valutazione sono attribuiti punteggi intermedi". A tal proposito, si chiede se tale facoltà della commissione giudicatrice sia da considerarsi o meno confermata.

Con riferimento allo stesso paragrafo 6, si osserva che, a pagina 8, è riportata la seguente frase: "Al termine dei confronti si sommano i punteggi di ciascun concorrente (per i casi in cui vi è una preferenza) ottenendo i punteggi attribuiti da ciascun commissario". Procedendo ad interpretare il periodo parentetico "per i casi in cui vi è una preferenza" nel senso di escludere dalla somma dei punteggi ottenuti da ciascun concorrente tutti i casi di parità, si avrebbe un esito differente rispetto all'esempio fornito a pagina 17 del Quaderno AVCP del dicembre 2011, paragrafo 4, in cui il punteggio di parità (uguale ad 1) viene preso in considerazione nel calcolo del punteggio totale di ciascun offerente. Infatti il concorrente 1 dell'esempio passerebbe da 8 a 7. Si chiede di chiarire quale sia la corretta modalità.

## 11) Fondazione IRCCS "Ca' Granda - Ospedale Maggiore Policlinico"

Rif. 4. *La ponderazione*

Il documento in consultazione prevede, fra l'altro, che:

a) non "... è opportuno procedere, invece, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica. In sostanza, mentre è opportuno che per ciascun criterio di valutazione - di cui si compone la parte tecnica - il concorrente che ha presentato l'offerta migliore ottenga il punteggio massimo, così come avviene per i criteri quantitativi, inclusa la componente economica, ciò non è necessario per il complesso dell'offerta tecnica, dal momento che non si possono compensare carenze in alcune parti dell'offerta con pregi in altre”;

b) la “previsione di un valore minimo per determinati criteri impone alla stazione appaltante di specificare nel bando se tale valore debba essere raggiunto prima o dopo la riparametrazione. In generale è preferibile che il superamento del valore minimo richiesto sia verificato prima della riparametrazione, in quanto lo stesso dovrebbe essere richiesto per elementi ritenuti di rilievo dalla stazione appaltante e la riparametrazione potrebbe far accettare offerte che non presentano i requisiti qualitativi minimi desiderati”.

In relazione al punto a), non si comprendono le ragioni dell'indicazione di effettuare la riparametrazione su ciascun singolo criterio di valutazione e non sul punteggio complessivamente assegnato all'offerta economica. Del resto, è quanto avviene anche per l'offerta economica, che, spesso, si compone di una pluralità di elementi costitutivi, non necessariamente tutti migliori rispetto a quelli che sostanziano l'offerta economica di altri concorrenti. Non per questo all'offerta economica migliore viene attribuito un punteggio inferiore rispetto a quello massimo attribuibile.

Avuto riguardo invece al punto b), per le stesse ragioni evidenziate nel medesimo documento e pure in considerazione degli effetti “distorsivi” che potrebbero essere indotti dal criterio di valutazione degli elementi qualitativi in concreto scelto dalla stazione appaltante, si ritiene che la verifica del superamento del valore minimo richiesto nella regola di gara debba avvenire esclusivamente ante riparametrazione.

#### *Rif. 5. La valutazione degli elementi quantitativi*

Il documento in consultazione, laddove esemplifica alcuni metodi di calcolo dei punteggi economici (il metodo dell'interpolazione lineare; il metodo bilineare), sembra esprimere una preferenza per sistemi o metodi che prediligono il criterio della distanza – maggiore, minore o nulla – delle offerte economiche rispetto alla base d'asta.

Il paragrafo si conclude con il riconoscimento che, ferma l'esplicitazione nei bandi o nelle lettere d'invito dei metodi di calcolo delle offerte economiche, oltre “ai metodi sopra descritti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altri sistemi per il calcolo del punteggio delle offerte tecniche, purché vengano rispettati i criteri sopra evidenziati (ovvero punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l'offerta con lo sconto più elevato)”.

Si tratta, a ben vedere, per certi aspetti, di un'affermazione che deve essere relativizzata.

Laddove, infatti, si prevede come obbligatorio il rispetto del criterio per il quale devesi attribuire un punteggio nullo per l'offerta corrispondente alla base d'asta (ossia che non presenta sconti), sembrerebbe determinarsi una limitazione nella possibilità di scelta della stazione appaltante circa il metodo di calcolo da adottare. In particolare, sembrerebbero esclusi quei metodi, in forza dei quali l'attribuzione di un “peso specifico” all'offerta economica non dipende dalla distanza, maggiore o minore, fra questa e la base d'asta, bensì dal valore in sé stesso dell'offerta economica (con una più equilibrata attribuzione di “peso” alle diverse offerte economiche). La preoccupazione è data dai possibili effetti distorsivi che potrebbero riflettersi sugli esiti della valutazione qualitativa.

Per quanto sopra, si chiede di voler espungere fra i criteri obbliganti quello per il quale i metodi di calcolo dell'offerta economica – accessibili da parte delle stazioni appaltanti – devono necessariamente prevedere l'attribuzione di un punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti).

Tale modalità di attribuzione del punteggio economico presenta infatti sempre il medesimo inconveniente: quando il ribasso massimo rispetto al prezzo a base di gara è ridotto, il punteggio conseguentemente attribuito all'offerta sarà vicino a zero. Soprattutto nel caso di un numero limitato di offerte valide, ed in maniera addirittura polarizzata nel caso di due sole offerte valide, può accadere ancora che differenze anche limitate nel valore assoluto del prezzo determinino punteggi molto diversi. Inoltre, il punteggio economico attribuito alle offerte dipenderebbe non già dal valore assoluto delle offerte, e quindi dal valore intrinseco che esse stesse hanno per l'Ente che ha bandito la gara, ma dalla loro distanza relativa che hanno dal prezzo fissato per la base d'asta. Rendendo quindi quest'ultimo un parametro la cui variazione discrezionale da parte dell'Ente influisce significativamente sul punteggio economico attribuito alle offerte, a pari valore delle offerte stesse.

## 12) Istituto Comprensivo La Maddalena (OT)

L'art. 95, comma 2, prevede che, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti sulla base del criterio dell'OEPPV individuato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita. Il comma 4, dell'art. 95, stabilisce che può - e non deve - «essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

....Omississ...

c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo».

Le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione utilizzando il criterio del minor prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 5, devono dare adeguata motivazione della scelta effettuata ed esplicitare nel bando il criterio utilizzato.

Questa scuola, come molti Istituti scolastici, è stata autorizzata all'avvio delle attività per la realizzare di ambienti digitali nell'ambito dei progetti PON-FESR 2014-2020 - obiettivo 10.8 - azione 10.8.1.

L'obiettivo si realizza con il potenziamento delle dotazioni tecnologiche per la creazione di ambienti di apprendimento adeguati alle esigenze di flessibilità dell'educazione nell'era digitale.

Nello specifico questa amministrazione scolastica deve procedere all'acquisto di laboratori mobili, tablet, portatili e lavagne interattive multimediali per una spesa non superiore a 20.000,00 €.

Si chiede cortesemente se l'appalto può essere aggiudicato secondo il criterio del minor prezzo e cosa si intende per:

- 1) "forniture caratterizzate da elevata ripetitività";
- 2) se il caso in esame rientra tra questo tipo di forniture considerato l'inserimento, ormai da anni, dell'uso delle nuove tecnologie alla base della metodologia didattica;
- 3) se, al contrario, le dotazioni tecnologiche in esame rientrano tra quelle a "notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo";
- 4) se può essere usato il criterio del minor prezzo.

Ringrazio per la preziosa collaborazione

il Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi

## 13) ITACA

In via generale si osserva che il documento di consultazione fornisce indicazioni perlopiù operative attinenti all'applicazione delle formule per la valutazione dell'elemento del prezzo o in ordine alla valutazione degli elementi qualitativi senza fornire indicazioni più sostanziali ai fini dell'applicazione del criterio qualità /prezzo soprattutto per gli appalti di lavori.

Le previsioni introdotte dalla nuova disciplina in materia di criteri di aggiudicazione, soprattutto per gli appalti di lavori, per i quali si ricorreva in misura prevalente al criterio del prezzo più basso, necessitano invece anche di indicazioni per la gestione dell'intero processo di individuazione degli elementi che possono essere oggetto di valutazione anche al fine di sfruttare al meglio le potenzialità di questo criterio per selezionare la migliore offerta.

L'applicazione del criterio qualità/prezzo nell'ambito degli appalti di lavori e la previsione della necessità di mettere a gara un progetto esecutivo richiede infatti, nella fase di definizione dei criteri di valutazione, un percorso appropriato e il confronto e la collaborazione tra il progettista e il RUP.

In relazione a ciò si evidenzia che la Conferenza delle Regioni il 24 gennaio 2013 ha approvato una "Guida operativa per l'utilizzo del criterio d'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione" per fornire alle stazioni appaltanti uno strumento operativo per gestire al meglio l'aggiudicazione con il criterio qualità/prezzo.

La Guida operativa in particolare evidenziava che la scelta del criterio di aggiudicazione e la definizione degli elementi di valutazione è strettamente collegata ad un attento esame della prestazione richiesta, e si configura e matura con il processo progettuale stesso.

In particolare nella guida vengono fornite indicazioni al fine di poter consentire la presentazione nell'offerta tecnica di migliorie progettuali al fine di sfruttare al meglio le potenzialità del criterio di aggiudicazione indicando il percorso per definire i contenuti delle migliorie e le conseguenze in fase di valutazione delle offerte di migliorie non accettabili da parte della stazione appaltante. La Guida affrontava anche gli aspetti afferenti alla definizione dei contenuti contrattuali e alle conseguenze in termini di penali/ risoluzione del contratto derivanti dal mancato rispetto di quanto offerto in fase di esecuzione del contratto.

La Guida operativa risulta quindi uno strumento ancora più utile dato che questo criterio è il solo criterio utilizzabile da parte delle stazioni appaltanti. I contenuti della Guida operativa potrebbero essere richiamati nella linea guida in esame proprio al fine di fornire indicazioni utili per costruire e gestire il processo di aggiudicazione con il criterio qualità/prezzo.

Si evidenzia preliminarmente che il documento definisce in maniera puntuale, soprattutto per quanto attiene alle modalità di valutazione del prezzo, formule definite (nel caso specifico 2) fra le quali le stazioni appaltanti dovrebbero scegliere; tale approccio non appare coerente con i principi più volte espressi dalla giurisprudenza che ha stabilito che la stazione appaltante è libera di scegliere la formula più idonea all'appalto, purché essa risponda a criteri di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione.

In particolare il documento di consultazione stabilisce che "Il punteggio minimo, pari a zero, è attribuito all'offerta che non presenta sconti rispetto al prezzo a base di gara, mentre il punteggio massimo all'offerta che presenta lo sconto maggiore." Tale principio che di norma appare condivisibile, di fatto elimina la possibilità per la stazione appaltante di ricorrere a formule basate sul valore assoluto del prezzo (ad esempio  $P_{min}/P_i$ ) che sono peraltro largamente utilizzate dalle stazioni appaltanti.

In tali casi, come peraltro evidenziato nello stesso documento, le formule basate sullo sconto forniscono risultati non ragionevoli né il ricorso alla formula bilineare risolve completamente il problema: essa infatti non può essere utilizzata in presenza di meno di tre offerte (e in generale in presenza di meno di 5 offerte). Inoltre tale formula, come evidenziato nel quaderno pubblicato dall'Autorità nel dicembre 2011, è esposta ad accordi anticoncorrenziali e alla presenza di offerte

“civetta” che hanno il solo fine di alzare la media degli sconti, pertanto non è adatta a mercati concentrati con pochi operatori. In tali casi sarebbe quindi preferibile adottare formule legate al valore assoluto dell’offerta economica che però sono di fatto inibite dalle linee guida.

Si segnala che il capoverso “Oltre ai metodi sopra descritti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altri sistemi per il calcolo del punteggio delle offerte tecniche, purché vengano rispettati i criteri sopra evidenziati (ovvero punteggio nullo per l’offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l’offerta con lo sconto più elevato) e i metodi siano esplicitati nel bando o nella lettera di invito.” appare un refuso in quanto per le offerte tecniche non si può parlare di sconto.

Per quanto attiene alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici qualitativi, il documento di consultazione ne prevede due:

- a) l’attribuzione discrezionale di un punteggio, variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;
- b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.

L’Allegato P al DPR 207/2010 prevedeva anche: “5. un diverso metodo di determinazione dei coefficienti previsto nel bando di concorso o nella lettera di invito.”

Sarebbe opportuno che anche le linee guida lasciassero la possibilità alle stazioni appaltanti di definire ulteriori metodi.

Infine sarebbe opportuno che le linee guida prevedessero anche la possibilità di ricorso a metodi basati sull’utilizzo del punteggio assoluto, come previsto nell’Allegato P al DPR 207/2010; tali metodi sono infatti indicati per beni e servizi particolarmente standardizzati in cui la stazione appaltante è in grado di determinare con sufficiente precisione il valore economico dei punteggi tecnici; in tali casi il ricorso ai metodi comparativi previsti dal documento di consultazione potrebbe alterare tali valori, restituendo alla stazione appaltante risultati non rispondenti agli obiettivi dell’appalto.

#### **14) Ministero della Difesa - Segretariato Generale della Difesa e DNA - Direzione dei lavori e del demanio**

L’articolo 95 del D. Lgs. 50/2016 individua i criteri di aggiudicazione dell’appalto. I criteri di aggiudicazione previsti per la selezione dell’appaltatore sono due:

- a) l’offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo;
- b) il minor prezzo sull’importo stimato a base di gara.

Il nuovo Codice non prevede più la libera scelta tra i due sistemi da parte delle stazioni appaltanti. Il primo criterio dovrebbe costituire la regola mentre il secondo diviene un criterio residuale, per casi definiti e delimitati (es. per i lavori sotto il milione di euro).

Con riferimento alle linee guida e in particolare al comma 14 dell’articolo 95 del nuovo Codice, si ritiene opportuno un chiarimento sull’istituto delle varianti che, previa autorizzazione delle S.A., con l’inserimento nel bando, possono essere presentate dagli accorrenti in sede di offerta.

Nella normativa previgente, era già consentita la presentazione di migliorie rispetto al progetto posto a base di gara.

Nell’attuale disciplina, il progetto a base di gara è sempre un progetto esecutivo (che ha già un livello di definizione avanzata e una configurazione di forte dettaglio). Le uniche indicazioni fornite dal D. Lgs. 50/2016 sono quelle di cui all’articolo 106.

Pertanto, è auspicabile un’esplicitazione delle casistiche che in concreto potrebbero verificarsi.

Analogo chiarimento sarebbe opportuno con riferimento alla riparametrazione dei punteggi da effettuarsi in relazione al mancato raggiungimento del punteggio massimo, fissato per quel criterio, anche attraverso esemplificazioni pratiche delle fattispecie.

## **15) Ministero dell'interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile**

L'art. 95 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n.50, prevede al comma 9 che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al riguardo, per quanto attiene agli appalti di servizi con prestazioni non aventi carattere di specificità (es. ristorazione e pulizie), al fine di scongiurare che le Imprese partecipanti si accordino "per fare cartello" - ipotesi plausibile quando nel bando e nel capitolato di gara sono già esplicitate le metodologie di calcolo per l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa - questa Amministrazione suggerisce la possibilità di prevedere nei bandi diverse modalità di calcolo.

Conseguentemente, quella prescelta, mediante sorteggio, verrebbe comunicata ai partecipanti durante la prima seduta pubblica di gara e prima dell'apertura delle offerte tecniche ed economiche.

## **16) Poste Italiane S.p.A.**

### *Osservazioni generali*

L'art. 95 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (il "Codice") stabilisce che le stazioni appaltanti ("s.a.") possano aggiudicare le gare scegliendo tra le offerte quelle che assicurano: 1) il miglior rapporto tra qualità e prezzo ("offerta economicamente più vantaggiosa"), 2) il prezzo più basso (criterio già previsto dal Codice previgente), oppure 3) il nuovo criterio del miglior rapporto costo/efficacia, conformemente a quanto disposto dall'art. 96 per il calcolo del costo del ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto, che prevede la scelta da parte della s.a. di uno specifico metodo di valutazione.

Il Codice previgente poneva sullo stesso piano i criteri di assegnazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto alla scelta della s.a., fatto salvo il principio che il prezzo più basso dovesse essere utilizzato di regola in caso di forniture, lavori o servizi standardizzati, mentre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa era da preferirsi in caso di commesse di carattere innovativo. Il nuovo Codice, invece, esprime una preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con alcune importanti eccezioni per cui è possibile adottare il criterio del prezzo più basso: a) i lavori fino a 1 milione di Euro, se aggiudicati in base ad un progetto esecutivo già selezionato dalla s.a.; b) i servizi e le forniture ad "elevata ripetitività", di valore inferiore a 135 mila Euro per le PP.AA. centrali e a 209 mila Euro per le PP.AA. locali; c) le forniture ed i servizi "standardizzati o le cui condizioni sono definite dal mercato", senza limiti di valore e i servizi di natura tecnica e intellettuale di importo uguale o inferiore a 40 mila Euro. Nei casi b) e c) la s.a. deve giustificare la scelta del criterio del prezzo più basso, individuando quindi la categoria a cui afferisce la fornitura. Sono aggiudicati, invece, all'offerta economicamente più vantaggiosa i contratti riguardanti servizi sociali, di ristorazione ed i settori ad alta intensità di manodopera, per cui i costi di personale sono superiori al 50% dei costi totali.

Tutto ciò premesso, partendo dall'assunto che i servizi postali sono un servizio ad alta intensità di manodopera, ricorrendo gli elementi qualificanti previsti dall'art. 95 del Codice, di seguito si espongono considerazioni in merito al documento di consultazione.

#### *La ponderazione dei punteggi delle offerte*

Una volta scelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la s.a. deve attribuire i pesi relativi alle componenti tecnica ed economica dell'offerta, oltre a quello eventualmente legato al possesso di requisiti soggettivi (certificazioni ambientali, o relative al comportamento etico dell'impresa o alla cura della sicurezza e salute dei lavoratori), una nuova categoria di valutazione introdotta dal Codice che può rappresentare però una parte "limitata" del punteggio totale. Sul rispetto di questa previsione dovrà vigilare in modo puntuale ANAC, per evitare il rischio che un eccesso di personalizzazione nella valutazione dei criteri di attribuzione del punteggio possa violare il principio di non discriminazione tra i partecipanti alla gara e "slegare" la valutazione della s.a. dal merito della gara.

Con particolare riferimento ai criteri premiali, si sottolinea che l'applicazione concreta dei criteri premiali in caso di ricorso al subappalto e/o di affidamento di una parte del servizio ad un fornitore di ultima istanza (come ad es. nei servizi di natura universale) e/o di partecipazione in forma associata (RTI, Consorzi, ecc...) dovrebbe essere riconosciuta solo per la quota parte di attività effettivamente svolta da soggetti provvisti dei requisiti. In assenza di una riparametrazione del punteggio premiale, infatti, si rischierebbe di violare il principio di equità, non valorizzando in modo adeguato le caratteristiche delle imprese che - impegnandosi a eseguire per intero le prestazioni oggetto dell'appalto - possano garantire alla s. a. il rispetto di standard di servizio certi e definiti sull'intera fornitura.

A giudizio della scrivente alcune certificazioni, come quelle relative alla sicurezza sul lavoro ed al rating di legalità, dovrebbero essere possedute in misura sostanziale da ciascun soggetto partecipante o comunque le s.a. dovrebbero prevedere ai fini della qualificazione il raggiungimento di soglie minime di possesso dei requisiti da parte di ciascun soggetto che si presenti anche in forma aggregato. L'applicazione pratica dei criteri premiali in ogni caso potrebbe porre problemi di verifica per la s. a., legati per es. all'incidenza reale del subappalto, anche durante e dopo la conclusione dell'appalto.

Un'altra novità inserita nel Codice è la possibilità per la s.a. di fissare un prezzo di riferimento e valutare l'offerta soltanto per il merito tecnico. In questo caso sussiste un rischio elevato per la s.a. nel determinare i prezzi di prestazioni di cui la stessa non conosce i costi a un livello di dettaglio paragonabile a quello delle imprese fornitrici, salvo il caso di servizi o forniture a prezzi regolati o imposti per legge. Nel caso in cui la s.a. fissi un prezzo elevato rispetto ai costi effettivi - anche prospettici - della fornitura, vi sarebbe un danno anziché un beneficio per l'amministrazione o per gli utenti finali del servizio, qualora l'onere sia traslabile verso terzi (ad es. utenti di servizi pubblici), vanificando la ratio fondamentale del ricorso alla gara. Nel caso, invece, il prezzo sia troppo basso rispetto ai costi effettivi, la s. a. - a fronte di un vantaggio di breve periodo - altererebbe la competizione favorendo le imprese con maggiore capacità economica e quindi da un lato porrebbe le basi per un futuro aumento dei prezzi e, da un altro lato, potrebbe porre le imprese "corrette" in difficoltà in sede di verifica di anomalia dell'offerta.

Nel caso, infine, la stima del prezzo della fornitura ricadesse in un ragionevole intorno del valore effettivo dei costi, la mancata valutazione del prezzo dell'offerta comporterebbe, soprattutto in presenza di punteggi elevati per criteri di carattere meramente qualitativo, un aumento della discrezionalità della s.a. nella scelta tra le offerte, aumentando il rischio di contenziosi. Nel caso di appalti a prezzo fisso, quindi, sarebbe opportuno limitare i punteggi assegnabili per criteri di carattere qualitativo e/o che le s.a. impongano livelli minimi essenziali per i parametri tecnici essenziali di natura quantitativa che rendano possibile scartare offerte palesemente inadeguate alle esigenze dell'amministrazione. Per tali motivi sarebbe importante che l'ANAC, nell'ambito della propria attività

di vigilanza, potesse invitare le singole s.a., anche su segnalazione di parte, a rendere conto delle modalità utilizzate per determinare il prezzo delle forniture o dei servizi richiesti e che possa determinare, fissando criteri di carattere generale, l'incidenza massima dei parametri qualitativi sul punteggio tecnico nelle gare a prezzo fisso.

#### *La riparametrazione dei punteggi*

Nel caso la s. a. attribuisca un peso adeguato all'offerta economica in rapporto alle caratteristiche tecniche della fornitura, una particolare attenzione dovrà essere posta alla ponderazione del punteggio economico in funzione delle diverse caratteristiche dei servizi richiesti nell'ambito dello stesso bando di gara. Accade infatti spesso, ad esempio nel settore dei servizi postali, che le s.a. richiedano un ribasso unico sulla base d'asta per tutti i servizi compresi nel bando, compresi quelli accessori, indipendentemente dal fatto che i costi di fornitura possano essere diversi tra i servizi offerti. In casi simili l'offerente potrebbe essere costretto o ad allineare la propria offerta economica al servizio su cui può effettuare il ribasso minore, con il rischio di perdere la gara e di non offrire le condizioni migliori complessive alla s.a., oppure a proporre un ribasso maggiore, che però comporta il rischio di non coprire i costi di alcuni servizi. Per evitare tali inconvenienti, si auspica che ANAC inserisca nelle linee guida per l'offerta economicamente più vantaggiosa la previsione di offrire, nel caso di appalto di servizi con costi sottostanti differenziati, che i bandi consentano di esprimere un ribasso differenziato per ciascuno dei servizi richiesti.

La Scrivente condivide le proposte di ANAC sulla riparametrazione dei punteggi delle offerte quantitative al massimo valore espresso per ciascun sub criterio individuato dalla s.a., al fine di mantenere l'equilibrio tra valore tecnico ed economico delle offerte previsto dal bando di gara. Si esprime, invece, in conformità alla proposta di ANAC, contrarietà verso una successiva riparametrazione dei punteggi tecnici normalizzati ottenuti in relazione ai singoli criteri individuati dalla s. a.. Ciò al fine di non permettere ai concorrenti di compensare in modo improprio eventuali lacune dell'offerta. La scrivente esprime, allo stesso modo, contrarietà verso la possibilità di una valutazione dei parametri tecnici che debbano superare una soglia minima di valore perché l'offerta sia accettata, successiva alla riparametrazione degli stessi, al fine di non consentire di aggirare eventuali vincoli di qualità posti alla base delle prestazioni richieste dalla s.a.

#### *La valutazione degli elementi quantitativi*

Per quanto riguarda la determinazione dei punteggi economici, il metodo di attribuzione proporzionale al ribasso percentuale, normalizzato al massimo ribasso presentato rispetto alla base di gara (c.d. metodo lineare), presenta un duplice inconveniente. Da un lato, come ricordato nel documento di consultazione, rischia di portare a differenze elevate nei punteggi attribuiti a fronte di scarti limitati in valore assoluto tra le offerte, specialmente quando il massimo ribasso rispetto alla base di gara è contenuto. Da un altro lato, il metodo lineare incentiva i partecipanti alla procedura, specie quando il punteggio massimo attribuito all'offerta tecnica è limitato, ad aumentare il ribasso per compensare eventuali lacune tecniche. Questo effetto rischia di penalizzare le imprese maggiormente organizzate in termini infrastrutturali, che tutelano meglio i lavoratori o che sono soggette a obblighi regolamentari che nel complesso comportano l'insorgere di costi specifici non eliminabili nel breve periodo. Tali soggetti sono solitamente interessati a una presenza di lungo periodo sul mercato, in grado di portare anche vantaggi sociali in termini di occupazione e investimenti che dovrebbero contribuire a temperare l'obiettivo della competizione di prezzo nel definire i criteri di attribuzione del punteggio da parte delle s.a. Si aggiunga che tale sistema rischia di vanificare la scelta del Codice di imporre il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i servizi ad alta intensità di manodopera. È evidente, infatti, che qualora la SA attribuisca all'offerta tecnica un peso residuale (es.5/10%) e opti per il metodo lineare di valutazione dell'offerta economica, la gara sarebbe di fatto assegnata con il criterio del prezzo più basso.

Il metodo bilineare illustrato nel documento in consultazione, disincentivando i ribassi eccessivi va nella direzione auspicata dalla Scrivente ma non rappresenta una soluzione pienamente efficace in caso di gare con un numero limitato di concorrenti. In caso di gare con 2 – 3 offerte, in cui rientrano ad es. quelle per la fornitura di servizi postali su base nazionale (macro regionale), anche la formula bilineare è in grado di produrre differenze di punteggio notevoli anche a fronte di scarti di prezzo molto limitati, accentuando così l'importanza effettiva del prezzo offerto a scapito della valutazione tecnico-qualitativa. Inoltre, questa formula ha caratteristiche che possono essere opportunisticamente sfruttate da concorrenti che si siano accordati tra loro per influenzare il risultato della gara, in particolare attraverso la presentazione di offerte “fittizie”, ad es. con ribassi minimi per aumentare il valore medio di soglia oltre la quale vengono appiattiti i punteggi, rilassando così la competizione di prezzo.

Una formula che potrebbe fornire risultati migliori rispetto a quella bilineare è quella di tipo non lineare, proposta anche nel Quaderno Avcp del dicembre 2011 dedicato al “Criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa” citato nel documento di consultazione. Questa formula “esponenziale” può essere sintetizzata in vari modi, sia con riferimento a ribassi normalizzati rispetto al massimo che con riferimento a ribassi riferiti alla base d’asta.

$$V_i = (R_i/R_{max})^a$$

Con:  $R_i$  = ribasso offerto dal concorrente i-esimo

$R_{max}$  = ribasso massimo offerto in gara

$a$  = esponente di valore compreso tra 0 e 1.

Per valori dell’esponente  $a$  pari ad 1 la formula collassa nel metodo lineare, mentre per valori vicini allo “0”, la curva di attribuzione del punteggio diventa più accentuata e pone un limite al punteggio ottenibile con ribassi molto elevati. Le s.a. che volessero quindi scoraggiare sconti eccessivi, ad es. perché inappropriati rispetto alla complessità delle prestazioni richieste dal capitolato di appalto, dovrebbero quindi scegliere esponenti vicini allo zero.

Una formula diversa usata da Consip nel 2012 per assegnare il punteggio economico (con un massimo di X punti) nella gara per la fornitura di servizi postali a INAIL, è la seguente:

$$PE = X \cdot [1 - (1 - R_i)^a]$$

Dove:

$R_i$  = Ribasso dell’offerta i-esima

$a$  = esponente di valore (intero) superiore a 1.

In questa formula l’esponente  $a$  pari a 1 restituisce il metodo lineare puro (non ponderato con il ribasso massimo presentato in gara) mentre esponenti superiori a 1 restituiscono curve che diventano via via più ripide al crescere dell’esponente stesso (il cui valore potrebbe essere correlato al peso assegnato alle diverse componenti – tecnica ed economica - dell’offerta) . Nella figura sotto riportata, si può apprezzare il caso del bando Consip / Inail che aveva un valore X pari a 80 e un valore dell’esponente “a” pari a 4 e la curva proposta dalla scrivente (con esponente “a” pari a 16) già in occasione della risposta alla consultazione ANAC sulle “Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”, poi divenuta la Determinazione n. 3 del 9/12/2014.

#### *La valutazione degli elementi qualitativi*

Gli elementi di valutazione qualitativi richiedono per l’attribuzione del punteggio individuale il ricorso a una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara. Si concorda con la necessità evidenziata del documento di consultazione che la s.a. indichi con chiarezza nel bando di gara i “criteri motivazionali” cui si deve attenere la commissione aggiudicatrice per orientare le proprie scelte. Allo stesso modo è necessario che il capitolato sia il più dettagliato e chiaro possibile, descrivendo i singoli elementi della prestazione e i livelli di qualità ai quali corrispondono i punteggi - ed eventualmente i sub criteri e sub punteggi - al fine di ridurre l’ambito discrezionale della commissione aggiudicatrice.

Con lo stesso obiettivo si può prevedere l'adozione del metodo del confronto a coppie, che rende meno stringente la necessità di dettagliare i criteri motivazionali ed è preferibile rispetto all'alternativa possibile di attribuire discrezionalmente un punteggio compreso tra zero e uno da parte di ciascun commissario di gara. Tuttavia anche il metodo di confronto a coppie funziona bene solo in presenza di un numero elevato di offerte, che non è il caso in alcuni settori e/o per gare di importo rilevante. Risulta quindi necessario, almeno in settori ad elevata concentrazione dell'offerta e della domanda (con un numero limitato di grandi clienti), prevedere che le s.a. specificchino, secondo quanto richiesto dal Codice, in modo il più possibile dettagliato dei criteri motivazionali e i punteggi attribuibili.

#### *La formazione della graduatoria di gara*

Successivamente all'attribuzione dei punteggi qualitativi e quantitativi da parte della commissione di gara, può essere determinata una valutazione complessiva delle offerte mediante l'utilizzo di un metodo c.d. "multi criterio" o "multi obiettivo". Il documento di consultazione propone innanzitutto la valutazione del metodo aggregativo compensatore ed Electre, che risultano i più usati nella pratica dalle s. a. Il metodo aggregativo compensatore, se non calibrato con attenzione, si presta a coprire lacune nell'offerta tecnica con l'offerta di prezzi particolarmente aggressivi, specialmente quando i punteggi economici sono attribuiti con il metodo lineare e il peso dell'offerta economica è preponderante. Il problema, come già accennato, può essere risolto con la previsione di livelli minimi dei parametri quantitativi presenti nell'offerta tecnica. L'adozione del metodo Electre, invece, pur risolvendo il problema della compensazione ha il grave limite di rendere impossibile il calcolo della soglia di anomalia prevista dall'art. 97 e non funziona particolarmente bene nel caso di un numero totale di offerte limitato.

#### *Determinazione del costo del ciclo di vita*

L'art. 95 del Codice prevede che l'elemento costo, nell'offerta economicamente più vantaggiosa, possa essere valutato considerando anche il costo del ciclo di vita, conformemente all'art. 96. Riguardo a tale elemento si chiede di specificare nelle linee guida, i criteri e le modalità che le stazioni appaltanti potrebbero seguire nella determinazione del costo del ciclo di vita anche con riferimento ai metodi indicati nell'allegato XVIII al codice cui rinvia lo stesso articolo 96.

### **17) Roma Capitale – Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa – Centrale Unica di committenza**

In relazione all'art. 95, comma 9, il quale dispone "Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 7 (n.d.r. rectius comma 8?) non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'onori o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa, si chiedono chiarimenti in ordine alle modalità operative/aritmetiche attraverso cui declinare i fattori che arrivano a comporre il parametro numerico finale, cui si riferisce la norma.

In relazione all'art. 173, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, il quale dispone in relazione ai contratti di concessione "Fermo restando quanto previsto dal comma 1, e comunque in deroga all'articolo 95, la stazione appaltante elenca i criteri di aggiudicazione in ordine decrescente di importanza" ... omissis ... si formula un quesito in ordine al criterio di aggiudicazione delle concessioni: non appare del tutto chiaro se debba utilizzarsi solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basato semplicemente individuati in ordine decrescente di importanza, applicando imprescindibilmente la

deroga all'art. 95 o possa farsi ricorso al criterio della più tipica offerta economicamente più vantaggiosa basata sull'applicazione di coefficienti numerici.

## **B. Associazioni di categoria e Ordini professionali**

### **18) AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie di Autostrade e Trafori)**

Con riguardo ai criteri di aggiudicazione, elencati a titolo esemplificativo dal Codice e ricordati nel documento di consultazione, sottoponiamo all'Autorità le seguenti sintetiche considerazioni:

- occorrerebbe a nostro avviso considerare l'esistenza di casi (tipici della realtà autostradale ma non solo) in cui il progetto esecutivo abbia caratteristiche tali – per la sua alta definizione e specializzazione – da non ammettere migliorie di tipo qualitativo in sede di gara.
- Con riferimento alle peculiarità del mondo autostradale, ricordiamo inoltre che i progetti dei concessionari debbono essere – per disposizioni normative e convenzionali – approvati dal Concedente, ivi inclusi i progetti esecutivi da mettere a gara. L'ipotesi di varianti progettuali migliorative da parte dei concorrenti risulta pertanto proceduralmente e sostanzialmente mal conciliabile con la previa necessaria approvazione del MIT.

### **19) Alleanza Cooperative**

#### *1. Premessa*

Il regime transitorio definito dal d.lgs. 50/16 ha previsto, in specifici casi, la ricognizione da parte delle linee guida delle norme contenute nel DPR 207/10 che saranno da esse soppresse. Seppur non previsto, sarebbe opportuno tale ricognizione anche per le norme che disciplinavano la materia oggetto della presente determina (compresi i relativi allegati).

Tale operazione assumerebbe rilievo anche in relazione al valore giuridico che le linee guida in questione assumeranno nelle procedure di gara bandite sulla base del nuovo Codice degli appalti.

In tal senso e in considerazione della novità rappresentata da questi primi atti emanati dall'ANAC in attuazione del nuovo Codice, apparirebbe utile chiarire anche la portata del supporto derivante dall'emanazione degli atti di cui all'articolo 213, comma 2 e in particolare del presente atto contenente suggerimenti “di natura prevalentemente tecnico-matematica, finalizzato a fornire indicazioni operative per il calcolo dell'OEVP”.

#### *2. Quadro normativo*

Nel condividere la ricostruzione del quadro normativo di cui all'articolo 95 del d.lgs. 50/16 per la scelta del criterio di aggiudicazione, riteniamo che sarebbe opportuno anche individuare i criteri da fornire alle stazioni appaltanti per la definizione di appalto ad alta intensità di manodopera, con particolare riferimento alle modalità di calcolo del limite quantitativo (50%) e all'eventuale casistica di appalti in cui siano presenti tutte le diverse tipologie di servizi indicati dall'articolo 95, comma 3, lettera a).

Opportuno potrebbe essere, in tal senso, anche un provvedimento che individui e classifichi le tipologie d'appalto rientranti in tale fattispecie.

Inoltre al fine dei ragionamenti di cui al paragrafo 4. e in particolare rispetto alla scelta delle formule per la determinazione della migliore offerta, occorre ricordare che uno dei principali obiettivi delle direttive europee in materia, recepiti anche dalla legge delega 11/2016, è la maggiore sostenibilità sociale e

ambientale degli appalti da perseguire anche attraverso la preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tal proposito, in punto di contratti relativi ai servizi sociali, si coglie l'occasione per manifestare apprezzamento circa l'orientamento espresso, secondo il quale detti servizi devono sempre essere assegnati mediante OEPV sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 3, anche se sotto la soglia di cui all'art. 35 (750.000 euro).

Riteniamo pertanto necessario orientare in tal senso le scelte offerte alle stazioni appaltanti dalla presente linea guida, in coerenza con quanto previsto in particolare dagli articoli 30 e 50 del d.lgs. 50/2016.

### *3. I criteri di valutazione*

Il documento in consultazione elenca i criteri qualitativi da utilizzare nella valutazione dell'OEPV, ma non compie, a nostro avviso, una sufficiente distinzione con i criteri quantitativi, in primo luogo il prezzo. Per tale via sarebbe necessario precludere l'utilizzo distorto di tale criterio evitando che l'attribuzione di un punteggio premiante sia collegato alla proposta di lavori o servizi aggiuntivi (elementi chiaramente quantitativi) invece che alla valutazione delle proposte di miglioria rispetto al progetto posto a base d'asta (ad esempio in termini di metodologie costruttive, qualità di materiali etc.).

È necessario inoltre evidenziare con la massima precisione i requisiti soggettivi che finiscono nell'offerta tecnica al fine di distinguerli maggiormente da quelli relativi al servizio o al lavoro offerto.

Inoltre sarebbe necessario fornire indicazioni su come questi elementi (quali ad esempio il rating di legalità, i criteri sociali e ambientali etc) vengano valutati in caso di offerte avanzate dai raggruppamenti temporanei di impresa.

In particolare, si rileva che nell'ambito dei servizi sociali e degli altri servizi specifici (elencati nell'allegato XIV delle Direttiva UE 2014/24), in cui è prevalente la componente collegata alla valorizzazione del costo del lavoro e gli standard qualitativi adeguati alle prestazioni richieste, è opportuno rispetto all'aggiudicazione avere riguardo ai principi generali fissati dalla Direttiva 24/2014 di qualità, continuità, accessibilità, anche economica, disponibilità e completezza dei servizi, coinvolgimento e responsabilizzazione degli utenti, innovazione, nonché alle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, a partire dai gruppi svantaggiati e vulnerabili. Per quanto attiene i richiamati servizi alla persona, tali principi dovrebbero informare tutte le fasi della procedura di aggiudicazione.

### *4. La valutazione dell'offerta*

E' opportuno fin da ora evidenziare come la formula dell'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo proposta nelle linee guida sia tale da svilire del tutto la componente tecnico-qualitativa dell'offerta, posto che nella relativa applicazione si realizza uno scarto tra i punteggi assegnati al prezzo offerto tanto forte ed ampio, da risultare incolumabile attraverso la valorizzazione della parte tecnica.

E' agevole osservare, infatti, come - soprattutto a fronte di percentuali di sconto basse e molto vicine tra loro - le offerte economiche ricevano punteggi marcatamente distanti tra loro.

Il macroscopico divario di punteggio che ne consegue non può che comportare la tendenza ad esasperare il ribasso offerto, con conseguente trasformazione del criterio di aggiudicazione da oepv ad un sostanziale massimo ribasso, in violazione delle nuove disposizioni definite dall'articolo 95 e tali da vanificare la scelta preferenziale del legislatore nei confronti del sistema dell'OEPV.

Si ritiene, perciò, più coerente con il nuovo quadro normativo l'utilizzo di altri metodi di calcolo per individuare la migliore offerta, già sperimentati in passato.

In particolare per quello che riguarda i lavori pubblici, sembra preferibile l'utilizzo del metodo cosiddetto bilineare per la valutazione dell'elemento prezzo.

Per quanto invece riguarda gli appalti di servizi di cui all'articolo 95, comma 3, il metodo bilineare attenua solo parzialmente questa distorsione, soprattutto in considerazione dell'alta incidenza del costo del lavoro nel valore complessivo dell'appalto.

Pertanto il metodo di calcolo che garantisce un più corretto rapporto prezzo-qualità è quello della proporzionalità inversa, secondo la formula seguente:

$$X = P_i \times C / PO$$

dove:

X = coefficiente totale attribuito al concorrente *i*esimo.

P<sub>i</sub> = Prezzo più basso.

C = Coefficiente da assegnare al prezzo rispetto alla qualità.

PO = Prezzo offerto".

A dimostrazione delle tesi qui sostenute si allega una simulazione rappresentativa degli effetti derivanti dall'applicazione delle diverse formule citate.

In particolare con il sistema della proporzionalità inversa il confronto avviene tra gli importi offerti, affidando all'elemento economico un ruolo più equilibrato che, soprattutto negli appalti ad alta intensità di manodopera, può consentire di meglio raggiungere l'obiettivo della salvaguardia del "fattore lavoro" (rispetto dei CCNL, della sicurezza sul lavoro, regolarità previdenziale e contributiva, ecc ...).

Merita una riflessione a parte l'elemento quantitativo relativo al tempo di realizzazione delle opere.

Se infatti viene stabilito un punteggio massimo da assegnare in base al ribasso esso rischia di diventare inutile e distorsivo del rapporto tra elementi quantitativi e qualitativi, poiché l'esperienza degli ultimi anni evidenzia che le imprese hanno sempre previsto in offerta la riduzione massima.

Potrebbe essere più utile considerarlo un elemento di valutazione tecnica offerto dall'impresa e corroborato da un'analisi di fattibilità da valutare in sede di commissione.

Si ritiene infine condivisibile l'analisi e la proposta contenuta nelle linee guida in materia di riparametrazione dei punteggi e in particolare la considerazione di inopportunità di ulteriore parametrizzazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica.

Per i servizi sociali, si ritiene, tuttavia, che perché il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia effettivo non si possa attribuire al costo un valore superiore a 30 punti su 100.

## **20) ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili)**

### *2. Il quadro normativo*

#### **OSSERVAZIONI ANCE**

Le indicazioni inserite nel paragrafo 2 del documento riepilogano la nuova impostazione della normativa in materia di criteri di aggiudicazione ed appaiono, quindi, condivisibili. Il documento evidenzia che, in base alle nuove regole, il criterio del minor prezzo assume un ruolo residuale, in quanto è utilizzabile, per i lavori, solo fino a 1 milione di euro, peraltro come opzione facoltativa e non obbligatoria da parte delle amministrazioni.

Ciò premesso, si ritiene che le Linee Guida, nel rispetto della nuova impostazione della normativa, debbano comunque contenere alcune indicazioni di principio, tese a supportare le amministrazioni nella scelta del criterio di aggiudicazione più idoneo rispetto agli affidamenti da attuare, soprattutto con riguardo agli appalti sotto soglia comunitaria.

Infatti, se è vero che l'offerta economicamente più vantaggiosa, basata sul miglior rapporto qualità-prezzo, è astrattamente utilizzabile anche negli appalti fino a 1 milione di euro, è necessario sottolineare che, sul piano concreto, si tratta di un criterio poco adatto a tale fascia di importi, essendo caratterizzato

da un livello di complessità molto elevato, che mal si concilia con le esigenze di semplificazione, speditezza, efficacia ed economicità che, per espressa previsione della legge delega n. 11/2015, debbono caratterizzare gli affidamenti sotto soglia comunitaria.

Per tale ragione, le Linee Guida dovrebbero indirizzare le amministrazioni appaltanti, per gli affidamenti di importo pari o inferiore a 1 milione di euro, ad un utilizzo ordinario del criterio del minor prezzo, sempre accompagnato dall'esclusione automatica delle offerte anomale, con sorteggio, in chiave "antiturbativa", del sistema di calcolo della soglia di anomalia, previsto dall'articolo 97 del Codice.

In questa ottica, le Linee Guida potrebbero anche individuare, dettagliatamente, i casi specifici in cui, in via eccezionale, le amministrazioni possano optare, nell'ambito di tale fascia di importo, per il criterio dell'OEPV, legate, necessariamente, all'eventuale elevato grado di complessità in cui si dovesse rendere necessario un apporto innovativo da parte dell'esecutore (ad esempio la riqualificazione energetica).

L'esigenza di orientare la scelta delle amministrazioni verso il criterio del minor prezzo, con esclusione automatica e metodo "antiturbativa", appare ancora più importante, se si considera la necessità di temperare, in modo efficace, l'ampliamento della discrezionalità amministrativa che deriva dall'apertura introdotta, per gli appalti fino ad 1 milione di euro, verso la procedura negoziata senza bando, e dalla possibilità, prevista in caso di utilizzo dell'OEPV sotto soglia comunitaria, di derogare all'obbligo di selezionare i commissari di gara dall'Albo gestito dall'Autorità.

### *3. I criteri di valutazione*

#### OSSERVAZIONI ANCE

##### 1) Valutazione di requisiti di natura soggettiva in offerta

La normativa prevede, tra i criteri di valutazione della migliore offerta, molti elementi di natura soggettiva.

L'Anac, nell'evidenziare che l'attuale normativa supera la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione, che ha caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica, precisa che l'introduzione di questi requisiti soggettivi, tra gli elementi di valutazione, può avvenire quando questi permettono di meglio valutare l'affidabilità dell'offerta o per premiare il concorrente che presenta determinati requisiti ritenuti particolarmente meritevoli.

Al riguardo, appare necessario che le Linee Guida formulino alcune precisazioni in merito alla corretta strutturazione dei criteri di valutazione, al fine di attribuire agli stessi la maggiore oggettività possibile ed ancorarli all'oggetto dell'appalto. In tal senso, del resto, sono le indicazioni che giungono dal Legislatore Comunitario che, seppure apre alla possibilità di valutare elementi di natura soggettiva all'interno dell'offerta, pone tuttavia dei limiti molto stringenti e puntuali. Le stesse direttive europee, infatti, prevedono espressamente che la connessione con l'oggetto del contratto sia soddisfatta solo laddove riguardi lavori, servizi o forniture da fornire nell'ambito dell'appalto.

In tal senso, occorre, ad esempio, evitare che gli eventuali elementi soggettivi consistano in un generico richiamo all'organizzazione produttiva del concorrente (in termini, per esempio, di personale e dotazione tecnica), facendo in modo che si riferiscano sempre all'organizzazione impiegata per l'esecuzione della prestazione oggetto di affidamento, così da avere comunque una connessione con l'offerta presentata.

Inoltre, è necessario assicurare che l'eventuale menzione, tra i criteri di valutazione, del possesso di particolari attestazioni e/o certificazioni, sia sempre conferente rispetto all'oggetto dell'appalto e, in ogni caso, non assuma carattere preponderante rispetto agli altri elementi di valutazione.

##### 2) Costo del ciclo di vita

E' necessaria una puntuale individuazione relativa al c.d. "approccio basato sui costi del ciclo di vita", quale elemento di valutazione del costo, nell'ambito della Oepv.

Si evidenzia, a tal proposito, la criticità connessa alla difficoltà di stimare costi del ciclo indicato, riferiti ad attività che si svolgeranno nel corso dell'esecuzione dell'appalto, rispetto alle quali non è agevole operare una stima corretta al momento della formulazione dell'offerta (si pensi al costo delle attività di smaltimento).

### 3) “Varianti quantitative” in offerta

Si vuole poi evidenziare che la nuova regola dell'appalto su progetto esecutivo – di per sé completo - non si confà con il criterio dell'OEPV basata sul miglior rapporto “qualità prezzo” che, invece, per definizione, presuppone un apporto progettuale dell'impresa in gara, in chiave migliorativa.

Per converso, ciò potrebbe dare spazio ad un'applicazione distorta del criterio, incentivando quelle prassi, dichiarate più volte illegittime dalla giurisprudenza amministrativa, volte a richiedere lavorazione aggiuntive – cui assegnare punteggio - anziché soluzioni migliorative.

Occorre quindi che le linee guida prescrivano il divieto di dare punteggio premiale a prestazioni “quantitativamente” aggiuntive rispetto all'oggetto del contratto.

Tale indicazione risulta coerente con la consolidata giurisprudenza in materia che ha sanzionato come illegittime tali pratiche, evidenziando che le stesse trasformano l'offerta economicamente più vantaggiosa, in offerta “quantitativamente” più vantaggiosa.

### 4) OEPV e criteri di “prezialità”

#### 4.1 Rating di legalità

Con riferimento alla possibilità, attribuita al comma 13 dell'articolo 95, di attribuire un punteggio premiale alle imprese in possesso di rating di Legalità, appare necessario effettuare una premessa generale.

Il rating di legalità, di cui all'art. 5 ter del DL 1/2012, misura di per sé positiva, attiene ai profili di maggiore consonanza dell'impresa rispetto a più elevati standard di legalità. L'offerta tecnica invece, infatti, andrebbe valutata di regola in base a criteri che abbiano una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto e che siano idonei a misurarne il valore, e non sulla sfera soggettiva dell'offerente, la cui valenza è limitata all'ammissione alla gara (cfr, in termini, parere del Consiglio di Stato reso sul Codice degli appalti).

Ciò premesso, si sottolinea che sarebbe opportuno rimodulare i requisiti che consentono l'accesso al rating in un'ottica di maggior equilibrio.

In primo luogo, si sottolinea che, come ricordato dalla stessa Autorità, occorre, per l'attribuzione del suddetto rating, il raggiungimento, da parte delle imprese operanti nel territorio nazionale, di un fatturato minimo di due milioni di euro.

Tale formulazione implica senz'altro una disparità di trattamento in relazione a quegli operatori economici che si trovino a non poter ottenere alcun rating di legalità a causa del mancato raggiungimento dei richiesti livelli di fatturato, disparità che appare ancor più evidente laddove si considerino gli effetti dell'introduzione di una siffatta misura sulle imprese di nuova costituzione.

A fronte di tale disparità di trattamento, l'Autorità propone l'introduzione di apposite compensazioni al fine di evitare una penalizzazione delle sole imprese di nuova costituzione o delle imprese estere. Tale soluzione potrebbe essere condivisibile a patto che si specifichi che siffatte compensazioni riguardino altresì imprese di piccola dimensione, con fatturato inferiore ai due milioni di Euro, le quali, in ogni caso, non potrebbero per definizione ed indipendentemente dalla qualità della propria offerta presentata, ottenere alcun punteggio per tale criterio di valutazione.

In secondo luogo, si sottolinea che, tra i requisiti d'accesso al rating, si configura l'assenza in capo all'impresa di condanne - o l'irrogazione di misure cautelari - per fattispecie di reato di notevolmente differenti per tipologia e gravità. Al fine dell'accesso al rating, sono infatti messe sullo stesso piano

fattispecie di omicidio colposo o corruzione, con reati ambientali di minor gravità, punibili anche con la sola ammenda.

#### 4.2 Minor impatto sulla salute e sull'ambiente

Tra i cd. "criteri premiali", il comma 13 dell'articolo 95 elenca anche i temi della sicurezza e della salute dei lavoratori nonché quelli relativi all'ambiente. In tale ottica, potrebbe assumere rilevanza, ad esempio, il sistema di asseverazione delle imprese previsto dall'attuale T.U. sulla sicurezza, al fine di valorizzare l'organizzazione degli operatori economici esecutori degli appalti.

#### 5) Svolgimento delle sedute della Commissione giudicatrice in caso di OEPV

Occorre altresì che le linee guida diano alcune regole procedurali volte a orientare l'operato delle commissioni giudicatrici in caso.

A tal fine, si suggerisce che le sedute della Commissione si svolgano in modo continuativo, fino al completamento delle operazioni di aggiudicazione, nel termine fissato nell'atto di nomina, che può essere prorogato una sola volta per giustificati motivi. Qualora il termine non sia rispettato a causa di ritardi negli adempimenti da parte della Commissione, questa dovrebbe perdere il diritto al compenso.

#### 6) Presentazione offerte tecniche in forma anonima

Con riferimento alla presentazione delle offerte, si propone di valutare l'opportunità di richiedere la produzione delle offerte tecniche in forma anonima, come nei Concorsi Pubblici per assicurare la massima trasparenza.

#### 7) Progetto a base d'asta

Oltre al progetto cartaceo, o come meglio accade oggi pubblicato sul portale dell'Ente Committente in formato pdf, è opportuno mettere a disposizione delle imprese un progetto "editabile" cioè comprensivo sia di grafici che di computi in versione modificabile.

La messa a disposizione del progetto dovrebbe avvenire con tempi che garantiscano il rispetto dei termini minimi legali.

#### 8) Offerta

##### 8.1 Offerta economica a prezzi unitari

Per la formulazione dell'offerta economica è opportuno che sia richiesta negli atti di gara la presentazione dell'offerta a prezzi unitari su una lista di categorie messa a disposizione dalla stazione appaltante sempre sul proprio sito.

In tal senso sono anche le linee guida Itaca sull'OEPV (24 gennaio 2013) in cui si legge che: "Per la quotazione economica delle miglorie si consiglia di utilizzare l'offerta a prezzi unitari attraverso la lista delle categorie e lavorazioni e di far indicare a corpo gli importi richiesti per l'esecuzione delle stesse".

La lista può essere fornita in formato pdf e quindi compilata a mano e a questa allegato un secondo computo metrico estimativo delle opere in migloria da compilare a cura dell'impresa offerente secondo un format uguale a quello della lista offerta delle opere poste a base di gara.

La lista offerta di base gara, deve comunque essere compilata in ogni sua parte, anche per opere che saranno sostituite dalle opere di migloria, e avere un suo totale parziale.

In maniera analoga la lista può essere fornita in formato elettronico editabile cui l'impresa offerente potrà aggiungere le successive voci relative alle miglorie. (Fermo restando l'immodificabilità delle voci della lista posta a base di gara che come detto devono essere compilate in ogni sua parte dall'offerente).

In caso di OG2 o di ristrutturazioni in generale, si ritiene l'appalto a misura più rispondente alle esigenze del lavoro, diminuendo la possibilità di contenziosi.

##### 8.2 Offerta tecnica

Gli atti di gara debbono prevedere che l'impresa inserisca nella busta dell'offerta tecnica un computo metrico non estimativo che serva ai componenti la commissione a valutare la migloria offerta.

In detto computo l'offerente dovrà portare in detrazione le opere di progetto che vengono sostituite dalle migliori offerte. È chiaro che tale elaborato non estimativo si trasformerà nel computo metrico estimativo delle migliori offerte che si andrà a sommare con la lista delle categorie a base di gara.

La stazione appaltante inoltre stabilirà un numero massimo di fogli A4 di cui dovrà essere composta ogni relazione relativa alla specifica miglioria, comprensiva di ogni altro elemento quali cataloghi e schede tecniche, oltre un numero massimo di elaborati grafici/tecnici da presentare su formati facilmente maneggiabili, (A3 o max A2 per particolari esigenze, computando la presentazione di una tavola A2 come due elaborati in A3).

#### *4. La ponderazione*

##### OSSERVAZIONI ANCE

###### Prezzo fisso

Con riferimento alla possibilità, prevista dalla normativa, che l'elemento relativo al prezzo assuma la forma di un prezzo o costo fisso, si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità, che invita le stazioni appaltanti all'adozione di particolari cautele, valutando con attenzione le modalità di calcolo e stima del prezzo, al fine di evitare che lo stesso sia troppo contenuto, per permettere la partecipazione di imprese "corrette", o troppo elevato, con danno per l'amministrazione.

In questa ottica, si ritiene che sarebbe altresì opportuno precisare che la stazione appaltante, debba motivare puntualmente le ragioni della scelta di "azzerare" l'elemento prezzo, il cui valore dovrebbe comunque essere calcolato facendo riferimento ai prezzari regionali.

###### Seconda riparametrazione dei punteggi.

La circostanza di non effettuare la seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica avrebbe senz'altro l'indubbio vantaggio di consentire una più equilibrata valutazione degli elementi qualitativi dell'offerta, con l'effetto di premiare l'offerta che risulti dal punto di vista tecnico, migliore.

Tuttavia, tale effetto benefico è raggiungibile solo laddove si ottenga un generale calmieramento dei ribassi mediante l'utilizzo della formula bilineare (vedi oltre), formula che permette l'attribuzione di un punteggio che, come sopra affermato, non valorizza i ribassi eccessivi.

In assenza di ciò, vi è il grave rischio che l'elemento prezzo assuma una ponderazione significativa, in grado di eliminare le offerte qualitativamente migliori ciò in aperta violazione dello spirito del nuovo codice e delle direttive comunitarie da cui trae origine.

###### Ponderazione elemento prezzo

Si ritiene che le Linee Guida per l'OEPV debbano prevedere la ponderazione massima attribuibile alla componente prezzo, in modo tale che la sua incidenza non leda le imprese che, rispettando tutte le disposizioni, investono in tecnologie, sistemi di gestione, personale e formazione.

Si propone, pertanto, che le Linee Guida ANAC prevedano una ponderazione massima attribuibile alla componente prezzo, in modo che lo stesso abbia un valore limitato rispetto agli elementi tecnici.

###### Ponderazione elemento tempo

L'elemento tempo dovrebbe essere considerato sempre un elemento quantitativo, da valutare con il metodo bilineare, prevedendo un valore "soglia" al di sotto del quale non poter scendere. Infatti, attualmente, la riduzione sui tempi, valutata in modo lineare e senza alcuna limitazione inferiore, provoca distorsioni macroscopiche, in quanto i concorrenti si attestano tutti su valori pari al massimo ribasso consentito.

#### *5. La valutazione degli elementi quantitativi*

##### OSSERVAZIONI ANCE

Necessità, in sede di individuazione delle modalità di valutazione degli elementi quantitativi, di dare assoluto privilegio al metodo cosiddetto bilineare, in virtù del quale il punteggio attribuito cresce

linearmente fino al c.d. valore soglia, calcolato, per esempio, come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere in misura inferiore al superamento del predetto valore.

Inoltre, si sottolinea che il peso del parametro economico non ha un valore predeterminato (un limite o una forchetta) per limitarne l'influenza. Si rischia che detto parametro trasformi la procedura di gara in un massimo ribasso mascherato.

#### *6. La valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali*

##### OSSERVAZIONI ANCE

Rispetto alla scelta tra l'attribuzione di un punteggio variabile tra 0 e 1, da parte di ciascun commissario, ed il confronto a coppie, si ritiene che la prima opzione sia preferibile, in quanto consente una migliore valutazione complessiva di tutte le offerte .

Inoltre, si legge nel documento di consultazione che: “Il capitolato e il progetto, per quanto possibile, devono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione in modo chiaro e definendo, in modo altrettanto chiaro, i livelli qualitativi ai quali corrispondono i punteggi, affinché la commissione di gara si limiti ad accertare la corrispondenza tra punteggio e livello predefinito”.

Si tratta di un passaggio fondamentale, che deve però essere meglio precisato, dunque dettagliato e ribadito per raggiungere la finalità di rendere oggettiva la scelta in capo alla Commissione di gara. In particolare, bisognerebbe precisare che anche nel bando di gara (oltre che nel progetto e nel capitolato) devono essere puntualmente descritti e dettagliati i singoli elementi e i livelli qualitativi ai quali corrispondono i punteggi, affinché la commissione di gara si limiti ad accertare la corrispondenza tra punteggio e livello predefinito.

#### *7. La formazione della graduatoria*

##### OSSERVAZIONI ANCE

Per la valutazione degli elementi qualitativi, sembra preferibile procedere al confronto a coppie con il metodo electre, che consente ai commissari di fornire valutazioni più equilibrate. Tale metodo, infatti, è il più stabile tra quelli proposti; in particolare, risulta essere non direttamente legato al valore assoluto del punteggio dato dai commissari e tiene adeguatamente conto del peso dei singoli criteri di valutazione.

Il metodo aggregativo compensatore, invece, può produrre distorsioni importanti. Infatti, si può verificare la situazione che un criterio che vale 15 e uno che vale 5 finiscano con l'aver lo stesso peso nel computo complessivo del punteggio.

## **21) ANCE Toscana Nord**

In merito a offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95)

Vista la positiva esperienza maturata in Toscana e fatta propria da ITACA, sarebbe importante tenere conto di tale best practice ovvero della “Guida operativa per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici – Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale – ITACA” – gennaio 2013.

## **22) ANFIA (Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica)**

ANFIA, Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica, rappresentando anche gli interessi dei produttori nazionali degli allestimenti di veicoli per l'ecologia, spazzamento e manutenzione stradale, alla luce dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ritiene opportuno sottoporre alle Istituzioni competenti, alcune problematiche che potrebbero sorgere nelle Procedure di acquisto per la fornitura di mezzi per servizi ecologici.

Il secondo comma dell'art.34 del Nuovo Codice prevede un espresso richiamo alla lettura combinata con la normativa sul Green Public Procurement, stabilendo che i Criteri Ambientali Minimi - CAM debbano essere tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'OEPPV, ai sensi dell'articolo 95, comma 6, inoltre, lo stesso articolo 95 prevede tra i criteri di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo, il costo del ciclo di vita del prodotto.

Nel sottolineare la piena condivisione con il legislatore nazionale nel voler perseguire la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile, considerando i contratti pubblici come strumento attivo di politica ambientale, evidenziamo che ad oggi per le Procedure di acquisto per la fornitura di veicoli allestiti per la raccolta rifiuti e per i veicoli di spazzamento e manutenzione stradale (a differenza di auto, camion e autobus), non sono previsti criteri premianti disciplinati dal Cam Veicoli, ma soprattutto che per queste tipologie di veicoli, non esistono criteri di calcolo oggettivi del costo del ciclo di vita, riconosciuti a livello europeo.

Come noto, la normativa europea prevede che per il calcolo del costo del ciclo di vita (in cui devono essere ricompresi i costi interni di ricerca, sviluppo, produzione, trasporto, i costi di smaltimento finale e i costi imputabili alle esternalità ambientali), tutti i costi debbano essere monetizzabili e controllabili, stabiliti in anticipo in modo oggettivo, per poter essere accessibili a tutti i concorrenti al fine di evitare distorsioni della concorrenza.

In particolare, in merito ai costi legati alle esternalità ambientali, ricordiamo che le condizioni imprescindibili per la loro valutazione sono: obiettività (criteri oggettivi e non discriminatori), accessibilità (tutte le parti interessate devono aver accesso al metodo di valutazione) e facilità di reperimento dei dati necessari ("i dati richiesti possono essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti..."). Si tratta di operazioni articolate, anche per le amministrazioni più qualificate.

Come già detto, ad oggi non esistono criteri di calcolo oggettivi per il calcolo del costo del ciclo di vita dei veicoli allestiti per la raccolta rifiuti e per i veicoli di spazzamento e manutenzione stradale riconosciuti a livello europeo. La necessità di un'elaborazione a livello europeo delle metodologie di calcolo di questi costi è nota, ANFIA con i suoi associati, è presente presso le diverse Associazioni europee dei costruttori di veicoli (ACEA e EUnited), presso le quali sono già stati istituiti dei gruppi di lavoro in cui sono allo studio le modalità di individuazione di criteri oggettivi di calcolo del Life cycle cost, che con fondata certezza possiamo confermare che non saranno individuati prima del 2019.

È per questo motivo che ci preme evidenziare come il calcolo del costo del ciclo di vita per le forniture di veicoli allestiti per la raccolta rifiuti e di veicoli di spazzamento e manutenzione stradale, dovrà essere applicato solo dopo che siano stati stabiliti a livello europeo dei criteri oggettivi di calcolo.

Allo stesso modo nell'aggiornamento del Cam Veicoli, che da dichiarazioni del Ministero dell'Ambiente dovrebbe avvenire entro il 2016, sia per tener conto della sopravvenuta evoluzione tecnologica, sia per integrarlo con criteri premianti per la fornitura di veicoli utilizzati per servizi ecologici, riteniamo che non possano essere individuati, come per le altre categorie di veicoli, dei criteri oggettivi per il calcolo del valore monetario dei costi energetici ed ambientali di esercizio.

Alla luce di quanto esposto, riteniamo auspicabile l'inserimento nelle «Linee guida per l'applicazione dell'OEPPV nell'ambito dei contratti di servizi e forniture», dell'indicazione delle modalità di valutazione

da parte delle stazioni appaltanti dei costi del ciclo di vita dei prodotti. Prevedendo che per quelle categorie di prodotti per i quali non siano stati individuati dei criteri di calcolo riconosciuti a livello europeo, sia vietato alle singole amministrazioni introdurre dei propri criteri di valutazione.

In conclusione, ci permettiamo di suggerire che per le forniture dei veicoli allestiti per la raccolta rifiuti e per i veicoli di spazzamento e manutenzione stradale, sia prevista l'istituzione di un "Bando-Tipo" che, in considerazione della peculiarità del settore e delle complesse caratteristiche tecniche dei veicoli, possa anche prevedere in caso di gara con OEPV, la presentazione obbligatoria prima dell'aggiudicazione di un "veicolo campione" sul quale effettuare la verifica sulle dichiarazioni rese (alla presenza di tutti i partecipanti).

ANFIA si rende disponibile sin da ora, a collaborare con le Istituzioni competenti nella eventuale predisposizione del testo del Bando-tipo e per fornire qualsivoglia maggiore informazione, anche tecnica, sulla tematica esposta.

### **23) ANGEM- Associazione nazionale della ristorazione collettiva e servizi vari**

Il settore della ristorazione collettiva esprime il più sentito apprezzamento per la scelta compiuta dal Legislatore di far divenire obbligatorio per i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo che coniuga offerta economica prevista e offerta tecnica. Quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 95 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n.50 è infatti il riconoscimento dell'alto valore sociale del settore, dove ricorrere al criterio del prezzo più basso significa rinunciare alla qualità degli aspetti nutrizionali e del servizio.

Tutto ciò premesso, riteniamo, comunque, opportuno porre all'attenzione alcune criticità nella determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ( di seguito OEPV ), che se perpetuate rischiano di svilire e annullare le innovazioni introdotte.

In particolare e con riferimento alle "linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa" osserviamo che:

- a. rispetto al punto 3 "Criteri di valutazione", viene posta particolare attenzione ai "criteri premiali", che sebbene enunciati, non vengono esplicitati e descritti in maniera chiara e trasparente, dando quindi spazio ad un'ampia interpretazione soggettiva degli stessi; al riguardo si richiede una definizione precisa degli elementi che compongono detti criteri premiali, con particolare riferimento al rating di legalità;
- b. in merito al punto 5 "la valutazione degli elementi quantitativi", riteniamo che si debba stralciare il metodo di calcolo tramite l'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo, in quanto, come peraltro da Voi già evidenziato, tale metodo "presenta l'inconveniente di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati" generando quindi l'evidente distorsione della valutazione complessiva;
- c. riteniamo che si debba stralciare il metodo inversamente proporzionale che non permette l'assegnazione di punteggi pari a "zero" all'offerta che non presenta sconti rispetto al prezzo a base di gara;
- d. rispetto ai punti 6 e 7, rispettivamente "la valutazione degli elementi qualitativi, i criteri motivazionali e la formazione della graduatoria", si richiede l'incremento della trasparenza ed il perfezionamento dei metodi relativi al controllo a coppie, per scongiurare qualsiasi condizionamento dei/tra i commissari; inoltre, pur apprezzando la metodologia che prevede la riparametrazione dei punteggi qualitativi, ci preme evidenziare che i principi da applicare risultano eccessivamente complessi e che pertanto, o non

vengono utilizzati, proprio per la loro complessità, ovvero vengono utilizzati in maniera erranea. Al fine di evitare una distorsione tra la riparametrazione economica e qualitativa delle offerte i metodi utilizzati devono essere ponderalmente coerenti tali da non esaltare la componente prezzo.

e. riteniamo fondamentale che vengano fissati dei limiti ponderali ai requisiti di natura soggettiva del concorrente in modo da eliminare effetti distorsivi sull'assegnazione dei punteggi qualità

f. per non vanificare la volontà del legislatore di premiare soprattutto la qualità quando si tratta di aspetti legati alla nutrizione la componente prezzo deve essere compresa in un massimo di 30 centesimi su 100;

g. sono da escludere i progetti cosiddetti a "crocette", dove il concorrente ha la esclusiva possibilità di flaggare o meno i campi previsti, che di fatto rende inefficace la valenza del progetto tecnico favorendo l'appiattimento delle offerte medesime trasformando di fatto la gara con aggiudicazione con esclusivo o preponderante riferimento al prezzo;

h. si auspica che per l'assegnazione di punteggi qualitativi ex comma 13 art 95 D.Lgs 50/2016, ovvero impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori e impatto ambientale, vengano emessi dei regolamenti dall'Autorità con definizioni di criteri il più possibile oggettivi sulla formazione interna o esterna, certificata, effettuata al personale dipendente delle aziende concorrenti.

#### **24) ANIE-ASSIFER (Associazione Industrie Ferroviarie)**

Paragrafo 4 sesto paragrafo pagina 4: "le stazioni appaltanti possono imporre un livello minimo qualitativo"

=> Sembra essere una valutazione molto generica e poco esaustiva. Sarebbe necessario:

-- introdurre dei livelli minimi qualitativi relativi alla specificità delle caratteristiche tecniche del prodotto oggetto del bando;

-- in considerazione del fatto poi che la commissione di gara è di regola composta da soggetti esterni all'amministrazione, specificare nel bando i criteri di scelta dei commissari, che necessariamente dovranno essere particolarmente preparati per poter esprimere valutazioni imparziali ed oggettive.

Alla pagina 4 delle "Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa" si legge:

"Non è opportuno procedere, invece, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica. In sostanza, mentre è opportuno che per ciascun criterio di valutazione - di cui si compone la parte tecnica - il concorrente che ha presentato l'offerta migliore ottenga il punteggio massimo, così come avviene per i criteri quantitativi, inclusa la componente economica, ciò non è necessario per il complesso dell'offerta tecnica, dal momento che non si possono compensare carenze in alcune parti dell'offerta con pregi in altre."

Se la verifica di anomalia rimane discrezionale, di norma, le stazioni appaltanti non tenderanno a effettuarla al fine di risparmiare tempo e risorse economiche; ciò determinerà, come è stato sino ad ora, una propensione degli appaltatori spregiudicati ad eccedere nella determinazione di un prezzo esageratamente basso per sovvertire un punteggio tecnico particolarmente svantaggioso.

Pertanto, onde evitare quanto sopra, si suggeriscono le seguenti modifiche alle linee guida:

-- IPOTESI 1 dovranno essere considerate automaticamente nulle tutte quelle offerte inferiori di oltre un x% (da definire) rispetto alla media delle offerte presentate, escludendo dal solo calcolo quella più bassa e quella più alta; inoltre, sarebbe opportuno che l'esclusione automatica fosse prevista per tutte quelle gare il cui numero di offerte valide sia superiore a 2.

OPPURE

-- IPOTESI 2 dovranno essere considerate automaticamente nulle tutte quelle offerte superiori di oltre n PUNTI (da definire) rispetto alla media dei punteggi ottenuti dalle offerte valide, escludendo dal solo calcolo quella più bassa e quella più alta; inoltre, sarebbe opportuno che l'esclusione automatica fosse prevista per tutte quelle gare il cui numero di offerte valide sia superiore a 2.

OPPURE

-- IPOTESI 3 stabilire l'automaticità della verifica di anomalia al verificarsi di precisi presupposti, che potrebbero essere quelli già determinati in modo equilibrato dalla precedente normativa (art. 86, co. 2, d. lgs. 163/06).

## **25) ANIEM (Associazione Nazionale Imprese Edili Manifatturiere)**

I rilievi che si intendono formulare con specifico riguardo al presente documento posto in consultazione riguardano la commistione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione: sicuramente è da considerare opportuno che, soprattutto alla prevalenza accordata già da parte delle direttive europee al concetto di "affidabilità" dell'operatore economico, il requisito soggettivo permette di valutare in maniera più totalizzante appunto l'affidabilità del concorrente in sede di valutazione dell'offerta, ma si ritiene debba essere espunto da questo meccanismo il riferimento al rating di legalità come componente del rating reputazionale.

Il rating di legalità presuppone alti fatturati, l'adozione del modello organizzativo 231, l'istituzione di una specifica funzione di compliance (che comunque presuppone la nomina di un responsabile con adeguati requisiti di professionalità, autorevolezza), che comportano sicuramente un investimento rilevante per l'impresa, e che quindi non garantiscono la permanenza nel mercato delle MPMI. Si chiede quindi di bilanciare la richiesta di tali requisiti ai fini della valutazione dell'offerta, alla specificità delle caratteristiche della commessa di specie.

## **26) ANIP (Associazione Nazionale Servizi Integrati e Pulizie)**

### *a) Differenti metodologie di calcolo dell'OEPV*

In primo luogo, seguendo anche l'invito rivolto da codesta Spettabile Autorità nel documento introduttivo della consultazione on line, appare opportuno segnalare che per quanto attiene ai servizi che lo stesso legislatore qualifica espressamente come ad alta intensità di manodopera (cfr. articolo 50, D.Lgs. n. 50/2016) sussiste sicuramente l'esigenza di differenziare le metodologie di calcolo dell'OEPV. I motivi di tale esigenza risiedono nella necessità di evitare o quantomeno limitare il più possibile il rischio che nella valutazione delle due componenti dell'offerta – quella qualitativa, legata all'offerta tecnica, e quella quantitativa riferita all'offerta economica – la componente economica abbia un peso preponderante rispetto agli aspetti qualitativi dell'offerta. La mancanza di equilibrio tra le due componenti dell'offerta nell'ambito dei servizi ad alta intensità di manodopera, oltre a concretizzarsi in una sostanziale elusione dell'articolo 95, comma 3 del D.Lgs. n. 50/2016, induce le imprese a sviluppare le proprie offerte dando maggior rilievo all'elemento prezzo rispetto all'elemento qualità e determina gli effetti distorsivi legati all'eccessivo ribasso dei prezzi da cui traggono origine, soprattutto nei settori ad alta intensità di manodopera, nefaste conseguenze legate a fenomeni quali il dumping salariale, la non sostenibilità economica delle offerte, la bassa qualità dei servizi acquistati dalla pubblica amministrazione committente, il mancato rispetto delle norme in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Troppo spesso, infatti, per il passato l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è stata distorta a causa dell'utilizzo di formule che hanno di fatto "piegato" l'aggiudicazione delle gare alle dinamiche proprie del criterio c.d. "del massimo ribasso".

Quelle dianzi esposte sono, presumibilmente, le medesime motivazioni che hanno indotto il legislatore a prescrivere (nel richiamato articolo 95, comma 3, D.Lgs. n. 50/2016) l'applicazione esclusiva del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai fini dell'aggiudicazione dei contratti aventi ad oggetto i servizi ad alta intensità di manodopera.

Ciò detto, è necessario in primo luogo evidenziare come appaia arduo il tentativo di elaborare una formula in grado di produrre la medesima tipologia di risultati (nello specifico, il giusto equilibrio tra la componente qualitativa e quella quantitativa nella valutazione delle offerte) qualunque sia la gara alla quale viene applicata; ciò, vale anche nell'ambito dello stesso settore merceologico.

Al fine di ottenere un tale risultato, è invece auspicabile – ancor più all'esito del processo di qualificazione delle Stazioni appaltanti normativamente previsto – che l'ANAC provveda non già all'elaborazione di formule, bensì alla definizione e alla fissazione di principi chiari e univoci ai quali le Stazioni appaltanti devono attenersi nell'elaborazione delle formule per l'attribuzione dei punteggi; tali principi potrebbero ad esempio far riferimento a metodi legati al c.d. "rapporto tra prezzi" e in ogni caso a metodi che garantiscano la distribuzione proporzionata del punteggio relativo agli elementi quantitativi e, in particolare, all'elemento prezzo, tra tutti i concorrenti. La medesima Autorità, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti alla stessa attribuiti, avrebbe poi la possibilità di verificare il rispetto o meno da parte delle Stazioni appaltanti dei principi fissati e intervenire con eventuali, conseguenti azioni correttive.

Tornando tuttavia alle formule contenute nel documento in consultazione, sulla base delle esigenze e delle motivazioni sopra esposte appare opportuno che ai fini dell'affidamento di contratti afferenti a servizi ad alta intensità di manodopera, la valutazione dell'aspetto economico delle offerte avvenga con l'applicazione del cosiddetto metodo bilineare e della relativa formula, di cui al paragrafo 5 del documento in consultazione (non già con il metodo dell'interpolazione lineare, che comporta tutti gli inconvenienti rilevati da codesta Autorità nel documento in consultazione), introducendo, tuttavia, almeno i seguenti "accorgimenti":

- (i) utilizzo esclusivo del coefficiente di moltiplicazione "X" = 0,90;
- (ii) ai soli fini della determinazione del valore soglia ("Asoglia") previsto dalla "formula bilineare", scarto dell'offerta di valore più alto (corrispondente, al ribasso minore offerto) e dell'offerta di valore più basso (corrispondente, al ribasso maggiore offerto) tra quelle presentate dai concorrenti (di seguito "Taglio ali nel calcolo della media"). Il numero di offerte ricomprese nello "scarto" potrebbe variare anche in base al numero di offerte complessivamente presentate.

Gli accorgimenti sopra indicati sono tesi ad evitare di considerare ai fini del calcolo del valore soglia offerte eccessivamente basse e/o offerte eccessivamente alte le quali, ove utilizzate per il menzionato calcolo, tenderebbero a dare all'elemento "prezzo" un peso sicuramente eccessivo rispetto a quello dato all'elemento "qualità". Ciò si concretizzerebbe di fatto in una elusione dell'articolo 95, comma 3 del D.Lgs. n. 50/2016 e determinerebbe un risultato ben diverso rispetto a quello corrispondente alla ratio di detta norma.

Anche l'applicazione del coefficiente di moltiplicazione "X" = 0,90 (anziché del coefficiente 0,80 o del coefficiente 0,85) è un accorgimento utile all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo cui mira il legislatore e che consiste nella possibilità per la pubblica amministrazione di acquistare realmente servizi di qualità adeguata a prezzi congrui (per motivi legati ai limiti di spazio previsti ai fini della consultazione scritta, non si riportano di seguito i calcoli e i grafici esemplificativi dei risultati ottenuti

attraverso l'applicazione degli accorgimenti prospettati. Contenuti questi che ci dichiariamo fin da ora disponibili a consegnare qualora di interesse di codesta Spettabile Autorità).

Al fine di evitare o quantomeno ridurre il più possibile il rischio di incorrere nei richiamati effetti distorsivi, gli accorgimenti sopra indicati in merito alla formula non sono tuttavia sufficienti se non sono accompagnati dalle seguenti ulteriori prescrizioni:

- (i) attribuzione alla componente prettamente qualitativa dell'offerta tecnica di almeno il 60% dei punti complessivamente (parte tecnica e parte economica) attribuibili a ciascuna offerta presentata;
- (ii) attribuzione della restante parte dei punti complessivi (non superiore al 40%) alla componente quantitativa dell'offerta, intendendosi per tale, non solo l'offerta economica, ma anche gli aspetti quantitativi dell'offerta tecnica (quali, a titolo meramente esemplificativo, il numero di risorse dedicate, le ore di attività ulteriori, rispetto ai requisiti minimi di esecuzione, offerte);
- (iii) valutazione degli elementi qualitativi dell'offerta con il sistema dell'attribuzione discrezionale di un punteggio, variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara – ovverosia, il sistema di cui alla lettera a), del paragrafo 6, del documento in consultazione – e non già con il criterio del confronto a coppie;
- (iv) come di seguito ribadito, individuazione di criteri, sub-criteri e criteri motivazionali per la valutazione della componente qualitativa delle offerte oggettivamente attinenti alle attività che formano oggetto del contratto da aggiudicare o, comunque, afferenti a requisiti effettivamente dedicati all'esecuzione delle attività contrattuali.

*b) Ulteriori proposte* di integrazione del documento posto in consultazione e precisazioni sul suo contenuto tese a marginalizzare i rischi di contrasti interpretativi e criticità nell'applicazione della norma nell'ambito dell'affidamento e dell'esecuzione di contratti di servizi pubblici

(i) Con riferimento al paragrafo 3 (“I criteri di valutazione”):

- in calce alla pagina 2, con riferimento alla possibilità di introdurre tra i criteri di valutazione anche requisiti di natura soggettiva, appare opportuno esplicitare che si fa riferimento a requisiti effettivamente attinenti all'oggetto dello specifico appalto e/o effettivamente dedicati all'esecuzione del contratto oggetto di affidamento;
- all'ultimo capoverso del paragrafo 3 (pagina 3), appare opportuno precisare che nell'ambito del comma 14 dell'articolo 95, le varianti devono essere intese come migliorie offerte dai concorrenti rispetto ai requisiti minimi (di esecuzione) prescritti dalla legge di gara. Nel settore dei servizi appare peraltro assai difficile ipotizzare già dalla fase di presentazione delle offerte “varianti” intese nell'accezione più comune del termine;

(ii) con riferimento al paragrafo 4 (“La ponderazione”):

- appare opportuno precisare quali siano i “criteri premiali” e in cosa gli stessi differiscano dalla “componente qualitativa dell'offerta”;
- tra le ipotesi in cui è possibile ricorrere al prezzo fisso valutando soltanto la componente qualitativa delle offerte potrebbero essere annoverate quelle dei servizi (e delle forniture) la cui remunerazione è determinata sulla base di listini adottati da soggetti pubblici (ad es. listini/capitolati regionali, ma a tal fine potrebbero essere utili anche i cosiddetti prezzi standard definiti proprio dall'ANAC);

(iii) con riferimento al paragrafo 7 (“La formazione della graduatoria”), appare opportuno prevedere che almeno fino al momento in cui non sarà attuato quanto normativamente previsto in merito alla qualificazione delle stazioni appaltanti, si utilizzi esclusivamente il metodo aggregativo compensatore. La criticità propria del metodo “electre”, consistente nel rimettere alla pura discrezionalità delle stazioni appaltanti la determinazione della sussistenza o meno di offerte anomale, potrà infatti essere realmente superata solo dopo l'avvio e lo svolgimento del processo di qualificazione delle stazioni appaltanti. Attualmente, il metodo “electre” potrebbe essere utilmente applicato solo nel caso in cui le stazioni

appaltanti fossero obbligate a svolgere il procedimento di valutazione dell'anomalia di cui al comma 5 e seguenti dall'articolo 97, D.Lgs. n. 50/2016 (con esclusione di qualunque scelta discrezionale delle medesime stazioni appaltanti in ordine all'avvio o meno di detto procedimento);

(iv) con riferimento alla riparametrazione:

- appare opportuno esplicitare che attraverso la riparametrazione tutte le offerte (e non solo quella che ha ottenuto il punteggio maggiore) vengono proporzionalmente "approssimate" all'unità (e quindi al punteggio massimo);
- nei casi in cui sia previsto il raggiungimento di un punteggio tecnico minimo ai fini dell'ammissione alla fase di apertura delle offerte economiche, appare logico che tale punteggio debba essere raggiunto prima della riparametrazione, la quale deve essere pertanto svolta successivamente. La previsione di una soglia tecnica minima è infatti legata all'esigenza di vagliare le effettive capacità dei concorrenti e selezionare solo quelli tra loro che hanno una determinata capacità tecnica. Tale valutazione, affinché possa essere efficace, deve essere svolta sulle capacità reali dei singoli concorrenti e non sul punteggio ottenuto a seguito dell'operazione di riparametrazione.

## **27) ANISGEA (Associazione Nazionale Imprese per i Servizi Gas Energia Acqua)**

*Con riferimento al punto 2 (Il quadro normativo) e in considerazione del ruolo preponderante che la nuova formulazione del Codice degli Appalti riserva al criterio di aggiudicazione dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa, risulta fondamentale che l'Autorità intervenga affinché l'applicazione del detto criterio sia conforme alla ratio propria dell'articolo in esame e del nuovo codice nel suo complesso e volta ad incentivare una leale competizione basata su criteri meritocratici e qualitativi, come peraltro emerge anche dalle precedenti pubblicazioni della stessa ANAC.*

A tal proposito si sottolinea come il criterio menzionato, già esistente ed applicabile prima della riforma, sia stato talvolta declinato in modo distorto e ben lontano dall'idea che il legislatore ne aveva avuto in fase di redazione della normativa di riferimento.

Si riporta qui di seguito a titolo esemplificativo la dicitura utilizzata in diverse richieste d'offerta antecedenti l'entrata in vigore del nuovo testo:

"Il Contratto è aggiudicato utilizzando il criterio della "Offerta economicamente più vantaggiosa con valutazione tecnica". Pertanto il Contratto è aggiudicato all'Offerente che ha ottenuto una valutazione tecnica positiva e abbia presentato l'Offerta con il prezzo più basso."

Risulta in questo caso evidente come la semplice dicitura "Offerta economicamente più vantaggiosa" non sia in realtà effettiva applicazione del criterio delineato dal legislatore poiché, di fatto, la valutazione di natura tecnica si limita ad un giudizio sulla mera idoneità dell'offerta senza che vengano indicati i parametri di valutazione né i punteggi e pesi relativi ad essi. Conseguenza innegabile ne è un concreto utilizzo del semplice criterio del prezzo più basso.

Tutto ciò si è tradotto, con particolare riferimento ai settori speciali, in una netta accentuazione del già rilevante stato di sudditanza degli operatori economici nei confronti delle stazioni appaltanti; non solo gli operatori economici sono tenuti a presentare offerta per appalti di cui talvolta non è nemmeno indicato il valore, ma non sono nemmeno messi nelle condizioni di conoscere preventivamente i criteri che verranno utilizzati per valutare le offerte presentate.

Considerando dunque che ora, alla luce della riforma intervenuta, il criterio da applicarsi nella generalità dei casi sia quello dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa, risulta essenziale che la stessa sia effettivamente applicata nel rispetto del vero intento del legislatore.

Perché ciò avvenga è auspicabile che l'Autorità intervenga, già in questa sede, con proprie indicazioni in attuazione del Codice degli Appalti affinché le stazioni appaltanti, dei settori speciali, siano tenute ad individuare con chiarezza ed univocità i criteri che utilizzeranno per la valutazione delle offerte relativamente ad ogni appalto nonché a darne automatica comunicazione all'interno di ogni bando di gara.

*Con riferimento inoltre al punto 3 (Criteri di valutazione)* si osserva quanto segue:

L'art. 95 comma 6 lett. e) prevede che, fra i criteri di valutazione dell'offerta, in caso di aggiudicazione con offerta economicamente più vantaggiosa, vi sia: "l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello di esecuzione dell'appalto".

Tale criterio, specie ove riferito indistintamente a tutte le tipologie di appalto, rischia di condurre a una discriminazione territoriale tra imprese già operanti sul territorio di esecuzione dell'appalto e imprese operanti in ambiti territoriali diversi. Difatti, solo le aziende operanti sul territorio ove dovrà essere eseguito l'appalto avranno a disposizione personale locale assunto che possa vantare una certa esperienza di servizio. Le aziende operanti su territori diversi, pur disponendo di personale con caratteristiche equivalenti, dovrebbero far fronte ad ingenti costi di trasferta per impiegare il proprio personale nell'appalto destinato a svolgersi in un territorio diverso rispetto al proprio ambito, il che limiterebbe fortemente la loro potenzialità di offrire prezzi concorrenziali.

Ecco perché, con riferimento agli appalti ad alta intensità di manodopera o comunque a quelli rispetto ai quali non è richiesto che la manodopera posseda titoli di studio di grado elevato, abilitazioni o l'iscrizione in specifici albi, la concorrenza potrebbe essere salvaguardata riferendo il criterio in oggetto, non tanto al personale da impiegarsi nell'appalto (che le imprese extraterritoriali potrebbero ben reperire in loco attraverso i consueti canali delle agenzie di somministrazione o del collocamento), quanto piuttosto al personale facente parte della struttura organizzativa e di coordinamento centrale dell'operatore economico.

D'altronde, in queste particolari categorie di appalto, il vero discrimine per la buona riuscita di esso, non è tanto costituito dalle qualità del personale incaricato, chiamato a rendere prestazioni fungibili, quanto piuttosto dalle capacità dell'operatore economico di gestire e organizzare l'attività sul territorio del personale medesimo.

Si potrebbe ipotizzare, pertanto, che, rispetto a tali particolari categorie di appalto (dove, peraltro, il costo della manodopera riveste un ruolo determinante ai fini della formulazione dell'offerta), i requisiti sopra indicati siano da valutarsi con riferimento al personale facente parte della struttura organizzativa e di coordinamento centrale dell'operatore economico.

Tale modifica permetterebbe di preservare la finalità volta a garantire la qualità del servizio offerto (nello specifico la solidità dell'azienda e strutturazione dell'azienda) e, allo stesso tempo, eviterebbe l'alterazione della concorrenza fra i partecipanti. Senza tale modifica si potrebbe arrivare all'estrema conseguenza di appalti non più contendibili in quanto l'unico soggetto in grado di garantire condizioni economiche competitive sarebbe quello già operante sul territorio e dotato di personale da rendere disponibile per l'esecuzione della specifica attività, andando, così a delinarsi un monopolio territoriale di fatto.

Si ritiene, quindi, che, per come formulato, il criterio di valutazione di cui all'art. 95 comma 6 lett. e) si ponga in aperto contrasto con il principio di non discriminazione sancito dal medesimo articolo al comma 2 e se ne auspica una ridefinizione sulla base di quanto sopra esposto, ovvero: la valutazione di organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale aziendale nella sua globalità e non dello specifico personale da impiegare nell'appalto, ad eccezione delle ipotesi in cui, per le particolari competenze

tecniche/formative e per la necessità di titoli di studio/abilitazioni/iscrizioni ad albi assuma effettivo rilievo la qualità dello specifico personale impiegato nell'appalto.

## **28) ASCOMAC (Federazione Nazionale Commercio Macchine)**

In riferimento alle Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e al Documento di consultazione Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, nel riscontrare l'inserimento delle proposte avanzate al Parlamento sul recepimento delle Direttive Appalti e, a seguire, sul Codice Appalti, di seguito, al netto degli algoritmi, alcune considerazioni sui punti n. 5 (pag. 5) e n. 7 (pag. 8). Il tutto per la migliore attuazione e applicazione della Legalità, Concorrenza, Sostenibilità.

Punto 5 Valutazione degli elementi quantitativi

due modalità di calcolo dei punteggi economici che rispettano i criteri suddetti, utilizzabili soprattutto quando il criterio di formazione della graduatoria è quello aggregativo compensatore:

1. il punteggio attribuito alle offerte è calcolato tramite un'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo
2. il metodo cosiddetto bilineare, secondo il quale il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere ad un ritmo molto limitato.

Considerazioni

Tenuto conto delle Osservazioni dell'ANAC, riteniamo che il metodo n. 2 "bilineare", che scoraggia offerte con ribassi eccessivi, sia quello da utilizzare. Il problema sopra ogni cosa, pensiamo, sia il massimo ribasso che inficia in ogni caso gli aspetti qualitativi, legali e soprattutto sociali (danno ai lavoratori).

Punto 7 Formazione della graduatoria

metodi multi-criteri o- multi-obiettivi proposti dalla letteratura, quali l'aggregativo compensatore, l'electre, il topsiso l'evamix. Nel presente DCO di consultazioni sono descritti i metodi aggregativo compensatore e quello electre, allo stato i più utilizzati dalle stazioni appaltanti.

Considerazioni

Tenuto conto delle osservazioni dell'ANAC, il metodo Electre riteniamo sia il migliore da applicare.

## **29) ASSIV (Associazione Italiana Vigilanza e Servizi Fiduciari)**

*Art. 95 (criteri di aggiudicazione dell'appalto)*

Nel condividere la scelta prevista dall'articolo 95 del DLGS 50/16 in ordine all'utilizzazione del criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso di contratti ad alta intensità di manodopera così come definiti dall'art. 50 comma 2, si precisa quanto segue.

Al fine di non vanificare la scelta di tale criterio, riteniamo che sarebbe opportuno specificare i significati di:

1. "caratteristiche standardizzate",
2. "condizioni definite dal mercato",
3. "elevata ripetitività".

Infatti, dopo aver precisato che in caso di appalto di contratti ad alta intensità di manodopera, l'art. 95 comma 4 aggiunge la possibilità per le stazioni appaltanti di scegliere il criterio di minor prezzo in caso di "servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato" e

“per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia di cui all’art. 35 caratterizzati da elevata ripetitività”.

Dunque, laddove tali concetti non venissero chiariti, la stazione appaltante potrebbe in ogni situazione ritenere che un determinato appalto di servizi possa essere aggiudicato al prezzo più basso anziché con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Si potrebbe altresì ipotizzare che un settore quale quello della sicurezza sussidiaria debba essere necessariamente aggiudicato secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, dato che mai si può parlare di caratteristiche standardizzate, dal momento che la delicatezza delle funzioni e l’importanza degli obiettivi devono richiedere sempre e comunque un progetto che assicuri e garantisca la qualità del servizio e affidabilità dell’azienda.

#### *La valutazione dell’offerta economica e tecnica*

La formula dell’interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo proposta nelle linee guida rischia di svilire la componente tecnico-qualitativa dell’offerta, posto che nella relativa applicazione si realizza uno scarto tra i punteggi assegnati al prezzo offerto tanto forte ed ampio, da risultare incolmabile attraverso la valorizzazione della parte tecnica.

È agevole osservare, infatti, come - soprattutto a fronte di percentuali di sconto basse e molto vicine tra loro - le offerte economiche ricevano punteggi marcatamente distanti tra loro.

Il macroscopico divario di punteggio che ne consegue non può che comportare la tendenza ad esasperare il ribasso offerto, con conseguente trasformazione del criterio di aggiudicazione da oepv ad un sostanziale massimo ribasso, in violazione delle nuove disposizioni definite dall’articolo 95 e tali da vanificare la scelta preferenziale del legislatore nei confronti del sistema dell’OEPV.

Si ritiene, perciò, più coerente con il nuovo quadro normativo l’utilizzo di altri metodi di calcolo per individuare la migliore offerta, già sperimentati in passato.

Per quanto riguarda gli appalti di servizi di cui all’articolo 95, comma 3, il metodo di calcolo che garantisce un più corretto rapporto prezzo-qualità è quello della proporzionalità inversa, secondo la formula seguente:

$$X = \frac{P_i \times C}{PO}$$

dove:

X = coefficiente totale attribuito al concorrente iesimo.

P<sub>i</sub> = Prezzo più basso.

C = Coefficiente da assegnare al prezzo rispetto alla qualità.

PO = Prezzo offerto”.

A dimostrazione delle tesi qui sostenute si allega una simulazione rappresentativa degli effetti derivanti dall’applicazione delle diverse formule citate.

In particolare con il sistema della proporzionalità inversa il confronto avviene tra gli importi offerti, affidando all’elemento economico un ruolo più equilibrato che, soprattutto negli appalti ad alta intensità di manodopera, può consentire di meglio raggiungere l’obiettivo della salvaguardia del “fattore lavoro” (rispetto dei CCNL, della sicurezza sul lavoro, regolarità previdenziale e contributiva, ecc ...).

In base a tale criterio, quindi, alla migliore offerta economica verrà attribuito il massimo punteggio previsto (esempio: 40 punti).

A ciò si aggiunga che anche la migliore offerta tecnica dovrebbe ricevere l’attribuzione del massimo punteggio (esempio 60 punti). Ciò può avvenire attraverso una riparametrizzazione del punteggio ricevuto dall’offerta tecnica sulla base del massimo punteggio attribuibile.

Di solito, il progetto tecnico migliore invece di acquisire automaticamente il punteggio di 60 (come sarebbe logico che fosse), vale l’effettivo punteggio che viene giudicato dall’ente. Così facendo, in

proporzione, l'offerta economica (nel voto finale), pur in caso di OEPV, andrà a pesare di più del progetto tecnico.

#### *Cambio di appalto*

Richiamando il costante indirizzo interpretativo di ANAC, sarebbe opportuno che venisse previsto che la stazione appaltante:

- a) includa la clausola sociale che prevede il cambio di appalto (laddove i CCNL ne facciano menzione);
- b) dia alla clausola adeguata e autonoma evidenza, trasponendola in un articolo specifico rubricato "clausola sociale" o espressione equivalente;
- c) curi che gli operatori economici concorrenti dichiarino, a pena di esclusione, in sede di offerta di accettare tale clausola.

### **30) Assobiomedica**

La Direttiva Europa 2014/24/EU, recepita con il D.Lgs. 50/2016, ha introdotto il «value-based procurement» quale criterio guida nei processi di acquisizione delle tecnologie biomediche e dei dispositivi medici. Quelle in questione, avendo un elevato contenuto tecnologico e di innovatività non sono assimilabili a forniture con caratteristiche standardizzate o di elevata ripetitività. Su queste basi, la Direttiva aggiunge un'attenzione alla performance legata all'intero ciclo di vita del dispositivo medico e la "lettura" di tutti i costi correlati al suo utilizzo, in un'ottica di contenimento degli sprechi.

Il prezzo differisce dal «costo totale di acquisto» per due aspetti principali: sia perché quest'ultimo rimanda ad aspetti economici che non trovano una valorizzazione nel prezzo stesso; sia perché tali aspetti riguardano non solo l'acquirente/ utilizzatore del bene/servizio, ma anche altri stakeholder (tra i quali il «terzo pagatore»). Inoltre, il prezzo è pagato una tantum, mentre il costo totale di acquisto si distribuisce lungo l'intero ciclo di vita del bene (ad es. tassi di guasto di un'apparecchiatura, onerosità complessiva della sua manutenzione, costo dell'eventuale smaltimento).

Secondo il concetto del "Best price-quality ratio (BPQR)" - il miglior prezzo per la migliore qualità - l'aspetto qualitativo è valutato non più solo sulle caratteristiche del prodotto, ma anche su: parametri di outcome; aspetti di costo efficacia; intero ciclo di vita del dispositivo medico. A livello nazionale, il nuovo Codice Appalti, all'Art.96 «Costi del ciclo di vita», esplicita in maniera chiara il concetto di intero ciclo di vita del device, prevedendo di valutare i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali: 1) costi relativi all'acquisizione; 2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; 3) costi di manutenzione; 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio. Così come costi imputabili a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato o verificato.

Proponiamo dunque di declinare questi principi con il seguente modello di aggiudicazione basata sulla valutazione del valore reale delle tecnologie, secondo la misurazione di specifici criteri quali:

Esiti: (1) Evidenze (evidenze di rilevanti risultati di miglioramento clinico; esistenza di risultati di alta qualità); (2) Esiti (misurazione e registrazione dei risultati clinici e risultati legati agli esiti dell'utilizzo della tecnologia; disponibilità alla condivisione del rischio rispetto agli outcome attesi).

Costi dei prodotti: (1) Acquisizione (prezzo di acquisto/noleggio del prodotto; compatibilità: aggiornamenti necessari all'infrastruttura; conversione: formazione del personale sul nuovo prodotto); (2) Manutenzione (parti di ricambio; tempo del personale tecnico; contratti di servizio); (3) Smaltimento (smaltimento/smantellamento)

Costi assistenza sanitaria: (1) Prestazione (costo dei materiali di consumo; tempo del personale medico che utilizza il dispositivo; utilizzo delle infrastrutture).

Impatto sociale e di sistema: (1) Innovazione (sviluppo di nuove tecnologie; contributo allo sviluppo dei servizi sanitari); (2) Sostenibilità (impatto ambientale; responsabilità sociale lungo la catena del valore del prodotto); (3) Impatto socio-economico (impatto sulle persone non direttamente coinvolte; oneri a carico delle famiglie; impatto sulla concorrenza nel settore dei dispositivi medici).

In considerazione della complessità e della difficoltà che le stazioni appaltanti potrebbero incontrare nella traduzione di questi criteri mediante un idoneo sistema di punteggi si rende opportuno, a nostro avviso, l'avvio di una sperimentazione con uno o più soggetti aggregatori per la quale Assobiomedica si rende fin da ora disponibile a fornire tutto il supporto necessario.

### **31) Associazione Rete Italiana LCA**

Le osservazioni e le proposte, di seguito riportate, sono relative al Paragrafo 3 “I criteri di valutazione” del documento di consultazione.

Con riferimento alla pag.2 del paragrafo 3:

1. Nel punto “c” (“costo di utilizzazione e manutenzione...”) si fa riferimento alla quantificazione dei costi di ciclo di vita dell’opera connessi alle sole fasi di utilizzazione e manutenzione, mentre a pag. 3 si afferma: “È opportuno ricordare che il Codice, recependo le indicazioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE, prevede che l’elemento costo nell’ambito dell’OEPV possa essere valutato ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita. Tale concetto comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi”. Pertanto, le superiori indicazioni contenute nel punto “c” potrebbero risultare in contraddizione con quanto riportato alla pag. 3 e con quanto riportato dalla stessa Direttiva 2014/24/UE. È auspicabile che i costi di un’opera includano tutte le fasi di ciclo di vita e non solo quelle di utilizzazione e di manutenzione.

2. Si propone di escludere la valutazione delle esternalità, viste le incertezze associate ai valori di monetizzazione. In alternativa, se si volesse includerle, occorrerebbe fornire l’elenco di riferimento dei fattori di monetizzazione. Lo studio ExternE , il programma Aria pulita per l’Europa (Clean Air for Europe, CAFE) della Commissione e lo studio HEATCO , hanno fornito informazioni sui costi delle emissioni di CO<sub>2</sub>, di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), di idrocarburi diversi dal metano (NMHC) e di particolato. Una volta quantificate le quantità di emissioni di gas climalteranti o altri, le stesse potranno essere moltiplicate per i fattori di monetizzazione così come calcolati nel progetto ExternE, riportato sulla Direttiva 2009/33 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

3. Nel punto “c” sono elencati, tra i costi da includere, quelli relativi alla “mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti al ciclo di vita dell’opera ...”. La valutazione dei suddetti costi è alquanto ardua. Occorrerebbe fornire dei fogli di calcolo alle stazioni appaltanti, pur con tutti i limiti metodologici e operativi che i dati scientifici disponibili ancora oggi presentano.

4. Nel punto “d” si suggerisce di esplicitare che la metodologia di riferimento della raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, che è la Product Environmental Footprint (PEF).

5. Nel punto “d” si raccomanda di inserire anche il riferimento alla metodologia Life Cycle Assessment (LCA) e agli standard internazionali di riferimento (ISO 14040 e 14044). La LCA è una metodologia internazionalmente riconosciuta ed il suo impiego è fortemente suggerito per le finalità perseguite al punto d.

6. Nel punto “d” si introduce il concetto di compensazione delle emissioni di gas a effetto serra associate alle attività dell’azienda. A tal proposito si rileva che la Raccomandazione 2013/179/UE, meglio nota come Product Environmental Footprint (PEF), vieta espressamente la compensazione. Pertanto si suggerisce di eliminare questa inconsistenza.

Con riferimento alla pagina 3 del paragrafo 3:

1. Laddove si fa riferimento ai “costi di ciclo di vita”, si suggerisce di fornire una definizione di Life Cycle Costing, citando le fonti, gli standard o le linee guida.

2. Si legge: “Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita”. In proposito si precisa che i costi sociali non sono stimati attraverso il Life Cycle Costing, ma richiedono una valutazione separata. Sarebbe opportuno eliminare il concetto di costo sociale e introdurre la valutazione dell’impatto sociale. In proposito, si potrebbe fare riferimento alla linea guida del MATTM “Guida per l’integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici” per la definizione dei criteri sociali, tesi a promuovere l’applicazione, lungo la catena di fornitura, degli standard sociali riguardanti i diritti umani e le condizioni di lavoro.

Infine, su tutte le questioni tecnico-scientifiche e metodologiche affini agli scopi e alle finalità dell’Associazione Rete Italiana LCA, l’Associazione è disponibile a contribuire con le proprie competenze scientifiche all’eventuale sviluppo di tool di supporto alla valutazione, a corredo della documentazione a disposizione delle stazioni appaltanti.

### **32) Assocom/PRHub**

Suggeriamo di porre un limite al ribasso economico per le forniture sotto il milione di euro (per le quali è valido il criterio del minor prezzo, come stabilito dall’art. 95 del dlgs) e stabilire che i collaudi sulle forniture vengano affidati a figure estranee alla stazione appaltante (ad esempio all’ANAC). L’obiettivo è quello di scongiurare i ribassi eccessivi che vengono praticati nella certezza che il committente non effettuerà mai alcun controllo adeguato. E’ infatti costume corrente praticare dumping nella consapevolezza che, una volta vinta la gara, la stazione appaltante affiderà commesse con assegnazione diretta al medesimo soggetto

### **33) ASSOCONULT (Associazione delle Imprese di Consulenza di Management**

#### *1) Profilo di confindustria – Assoconsult*

Assoconsult è associazione che raccoglie e rappresenta numerosi ed importanti operatori economici del settore della consulenza strategico-aziendale verso società private e Pubbliche Amministrazioni.

L’associazione, nella quale sono confluite imprese già appartenenti ad ASSCO, AICOD, CON.CERTI, ASSORES, aderisce a Confindustria, F.E.A.C.O. - Federazione Europea delle Associazioni di *Management Consulting*, ed è altresì socio fondatore di Confindustria Intellect - Federazione della Comunicazione, Consulenza, Ricerche, *Web Publishing*.

L’autorevolezza riconosciuta ad Assoconsult dalle istituzioni permette all’Associazione di tutelare e promuovere attivamente i legittimi interessi giuridici, economici e professionali degli appartenenti, nei rapporti intrattenuti con le istituzioni, le organizzazioni economiche, politiche, sociali e culturali del Paese e della Comunità Europea, al fine di sviluppare iniziative intese a qualificare il mondo della consulenza.

Organizzativamente, l’Associazione presenta un’articolazione diversificata per settori di attività, e per ciò che concerne la Pubblica Amministrazione associa imprese operanti in vari rami:

- consulenza, formazione e servizi di assistenza tecnica indirizzati al settore delle pubbliche amministrazioni (PPAA Centrale, Regioni, EE.LL. e relativi organismi *in house*);
- interventi di consulenza direzionale organizzativa finalizzati al miglioramento del funzionamento delle istituzioni (strutture, processi, risorse umane, sistemi di gestione, qualità, etc)

- programmazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione di interventi di formazione a personale delle PP.AA;
- definizione ed attuazione di politiche pubbliche generali e settoriali nei confronti di territori, imprese e cittadini;
- supporto giuridico-normativo anche per interventi di normazione primaria, secondaria e interna alla singola P.A.;
- *program e project management.*

## 2) *Status e criticità delle procedure a evidenza pubblica di affidamento dei servizi di natura intellettuale*

In linea con il profilo industriale posseduto e con la loro vocazione di mercato, gli operatori economici aderenti ad Assoconsult sono attivi nelle procedure a evidenza pubblica aventi ad oggetto gli affidamenti di servizi professionali e intellettuali, anche di natura informatica.

La numerosità e rilevanza di settore degli operatori aderenti ad Assoconsult ne fanno un osservatore privilegiato rispetto alle dinamiche del mercato dei servizi di consulenza alla Pubblica Amministrazione, per l'esperienza maturata nelle procedure ad evidenza pubblica e nell'esecuzione dei relativi contratti con la P.A., soprattutto di natura comunitaria.

La corrispondente domanda pubblica di servizi intellettuali della P.A. risulta caratterizzata, più che mai negli ultimi anni, da una forte flessione delle basi d'asta dei corrispettivi unitari e aggregati, spesso stabilite in assenza di una reale analisi preventiva dei costi sul mercato, e stimate prevalentemente sulla base del criterio del costo storico dell'affidamento corrente, posto ulteriormente al ribasso nelle procedure di riattribuzione dei servizi.

Dal lato dell'offerta, i principi della sana competizione tra operatori di mercato si scontrano tuttora con sistematiche politiche commerciali improntate a ribassi estremi e palesemente sproporzionati, a discapito della sostenibilità finanziaria dei servizi offerti, della garanzia della qualità delle prestazioni acquisite dalla P.A., e di un qualunque serio intendimento a somministrare all'Amministrazione prestazioni di qualità nel rispetto delle inderogabili componenti minime di costo, prime tra tutte quelle del lavoro e della sicurezza.

Al riguardo, le metodologie empirico-normative utilizzate dalle stazioni appaltanti per accertare la congruità del rapporto qualità-prezzo offerto (o del solo prezzo) hanno rivelato limiti ampi e insormontabili in tema di c.d. anomalia dell'offerta, tali da rendere di fatto infruttuoso, se non del tutto inutile, l'esperimento della parentesi procedurale del relativo accertamento (artt. 87 e ss. dell'abrogato D.Lgs. 163/2006).

Il sistema degli affidamenti di servizi tecnici ed intellettuali, complice l'operatività di formule matematiche che attribuiscono un punteggio economico in rapporto di proporzionalità diretta con la scontistica offerta, risente dunque oggi della forte compromissione degli aspetti di qualificazione nelle prestazioni, per il perverso intersecarsi dell'assenza di limiti virtuali al ribasso e della forte deflazione delle basi d'asta.

## 3) *Il nuovo sistema dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» nel disegno della Direttiva 24/2014 e dell'art. 95 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50*

È noto che il sistema di valutazione delle offerte apprestato dalle nuove Direttive Comunitarie si muove essenzialmente sulla direttrice di valorizzare l'aspetto qualitativo delle proposte provenienti dal mercato, stabilendo profili di sfavore per le aggiudicazioni al prezzo più basso («*Al fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato*», cfr. consideranda n. 90 della Direttiva 24/2014), e giungendo sino alla possibilità di massimizzare gli aspetti di natura qualitativa, consentendo la competizione unicamente su questi ultimi, sulla base di un prezzo fisso («*L'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso*

sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi», cfr. ad es. l'art. 67, paragrafo 2, della Direttiva 24/2014, nonché la sua trasposizione nell'odierno art. 95, comma 7°, del D.Lgs. 50/2016).

Non diversamente, la nuova codificazione in tema di contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 sembra recepire ampiamente il favor espresso dal Legislatore comunitario in tema di valorizzazione dell'aspetto qualitativo dei contratti pubblici, nelle parti in cui stabilisce come obbligatorio il ricorso al criterio del "miglior rapporto qualità/prezzo" per determinate categorie di servizi, ivi inclusi quelli «di natura tecnica e intellettuale» (art. 95, comma 3°), e come residuale il criterio del prezzo più basso, "suggerito" per affidamenti fortemente sorvegliati sotto i profili qualitativi o dotati di serialità e scarsa differenziazione sul mercato, rispettivamente per l'esistenza di una progettazione esecutiva, o di profili di standardizzazione o ripetitività delle specifiche tecniche di determinati acquisti pubblici (successivo comma 4° dell'art. 95).

#### *4) Proposte di misure di regolazione a valere sulle emanande "Linee Guida"*

Muovendo da un simile scenario, deve ritenersi che il fondamentale ruolo di indirizzo attribuito dal nuovo Codice a codesta Autorità non possa che svolgersi nella direzione di valorizzare ulteriormente la componente qualitativa delle prestazioni acquisite dalla Pubblica Amministrazione, opponendosi alle interpretazioni e/o prassi amministrative che introducano – nell'ambito del "miglior rapporto qualità/prezzo" - forme surrettizie di competizione al prezzo più basso, per effetto di formule matematiche eccessivamente permissive sul fronte dell'apprezzamento dei criteri quantitativi (prezzo in primis), o della valutazione degli aspetti qualitativi sulla base di criteri meramente tabellari, tali da provocare un depauperamento dell'indefettibile esercizio di discrezionalità tecnica che ogni commissione giudicatrice deve possedere.

In particolare, la scrivente Associazione ritiene che il raggiungimento dei primari obiettivi di garanzia qualitativa delle prestazioni acquisite dalla Pubblica Amministrazione possa essere conseguito mediante i seguenti strumenti:

*a) Articolazione, nell'ambito delle Linee Guida in corso di emanazione, di un'apposita sezione dedicata ai servizi di cui all'art. 95, comma 3°, lettere a) e b), da aggiudicarsi necessariamente al criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.*

L'opzione legislativa adottata dal D.Lgs. 50/2016 sui servizi ad alta intensità di manodopera (art. 95, comma 3°, lettera a)) e su quelli di progettazione, tecnici e intellettuali (art. 95, comma 3°, lettera b)), manifesta la netta intenzione del Legislatore di separare le metodologie di affidamento di tali prestazioni rispetto a tutte le altre, istituendo una ben precisa riserva di valutazione al miglior rapporto qualità/prezzo.

Nell'ambito dell'atto di regolazione in corso di emanazione, tale riserva merita di trovare adeguata e autonoma disciplina, in quanto costituisce elemento inedito e fondamentale dell'intero sistema di aggiudicazione dei contratti pubblici, applicato oltre la tradizionale latitudine dei servizi di progettazione (cfr. gli abrogati artt. 91 del D.Lgs. 163/06 e 266 del d.P.R. 207/2010).

*b) Applicazione, ai "servizi intellettuali" di cui sopra, di adeguate metodologie di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo, volte a prevenire la sterilizzazione degli elementi qualitativi (formule cc.dd. "asintotiche")*

L'impiego di formule di apprezzamento aventi natura "lineare" (quali quelle previste nel documento in consultazione) con riguardo all'elemento "prezzo" o ad altri elementi di natura quantitativa, può provocare forti alterazioni nel rapporto tra tale componente quantitativa e quelle qualitative, giungendo di fatto e assai di frequente a marginalizzare il punteggio tecnico e rendere nettamente sovrachiantante il punteggio economico (e quindi portando, nella sostanza, ad aggiudicare al massimo ribasso).

Per i servizi in oggetto, è opportuno che codesta Autorità fornisca forti indicazioni sulle formule matematiche a utilizzo preferenziale, individuando in primis tutte quelle che rallentano/inibiscono

L'apprezzamento matematico del ribasso oltre un determinato punto (c.d. asintotiche), in quanto maggiormente rispondenti ai principi di selezione qualitativa delle offerte sopra evidenziati e a garanzia "ex ante" della sostenibilità economica del servizio.

A tal proposito, le Linee Guida in consultazione offrono indicazioni essenzialmente su due gruppi di formule di valutazione degli elementi quantitativi:

1) Formula lineare che nasce dall'interpolazione tra sconto minimo e sconto massimo (proposta nell'ambito delle linee guida e prevista dal DPR 207/10):

Punteggio = Punteggio economico massimo \* (Ribasso offerto / Ribasso massimo)

2) Formule bilineari con applicazione di coefficienti (X) che posso assumere valori pari a 0,80/ 0,85/ 0,9 (proposte nell'ambito delle linee guida e previste dal DPR 207/10):

per Ribasso offerto <= Ribasso medio: Punteggio = Coefficiente "X" \* Ribasso offerto / Ribasso medio)

per Ribasso offerto > Ribasso medio: Punteggio = Coefficiente "X" + (1,00 - Coefficiente "X") \* [(Ribasso offerto - Ribasso medio) / (Ribasso massimo - Ribasso medio)]

Rispetto a tali formule, l'osservazione empirica degli andamenti assunti dalle curve nei casi di normale distribuzione tra merito tecnico e merito economico (70/30 o 60/40), porta alla rilevazione di effetti profondamente distorsivi rispetto ad ulteriori formule pur ampiamente utilizzate nell'ambito di appalti di servizi intellettuali.

Nello specifico, la formula lineare induce il mercato a propendere verso ribassi vertiginosi (superiori al 30%), in quanto garantisce scarti di quasi n. 2 punti rispetto al concorrente più prossimo in graduatoria, tali da risultare 3 o addirittura 4 volte superiori agli scarti medi ottenuti con l'applicazione di altre formule.

La formula bilineare può invece condurre a comportamenti fraudolenti consistenti nella presentazione di offerte "civetta", stante la sensibilità dell'algoritmo rispetto ai prezzi medi offerti dagli altri partecipanti.

In entrambi i casi, l'indesiderabile effetto che si produce è il sostanzarsi, in via sempre più diffusa, di una corsa al ribasso (dumping) da parte di operatori che inoltrano offerte economicamente non sostenibili, del tutto insufficienti a remunerare il principale fattore produttivo di tali servizi (il costo del lavoro), e a garantire all'acquirente pubblico la principale cifra e valore di ogni acquisto di servizi intellettuali, ovvero la adeguata professionalizzazione delle risorse.

Ben diversamente, le formule alternative di valutazione degli elementi quantitativi che si suggeriscono a seguire consentono di rallentare l'acquisizione di punteggio economico al crescere del ribasso, inibendo in radice comportamenti anticoncorrenziali fondati sul dumping:

3) Formule asintotiche indipendenti con esponente:

Punteggio = Punteggio economico massimo \* (1 - (Prezzo offerto / Prezzo base)<sup>n</sup>)

utilizzate spesso da Consip (con esponente "n" variabile tra 5 e 7), anche nel corso del 2016, per servizi di carattere tecnico e intellettuale.

4) Formula che nasce dall'interpolazione tra sconto minimo e sconto massimo con applicazione della radice ennesima:

Punteggio = Punteggio economico massimo \* (Ribasso offerto / Ribasso massimo)<sup>1/n</sup>

con "n" ≥ 2

Si propone pertanto di integrare i contenuti delle emanate Linee Guida con le formule summenzionate, esprimendo netto sfavore per il ricorso alla formula lineare nell'ambito dei servizi tecnici di natura intellettuale, e rivedendo l'applicazione delle formule bilineari ai fini di un corretto bilanciamento con le valutazioni tecniche.

Per l'ampliamento delle formule si ritiene opportuno procedere all'introduzione di curve che assicurino l'applicazione di una scontistica coerente con gli equilibri del settore, e garantiscano livelli qualitativi adeguati.

Le formule asintotiche esponenziali, adottate dalla più importante centrale di committenza italiana (Consip), assicurano ad esempio una forte pressione competitiva sui prezzi, prevedendo contestualmente effetti calmieranti oltre livelli di scontistica elevati per il settore (es. sconti superiori a circa il 35%/37%), e garantendo al contempo andamenti indipendenti rispetto alle offerte presentate.

Un ulteriore correttivo può consistere nell'applicare la radice ennesima (con "n"  $\geq 2$ ) alla formula lineare, al fine di creare una pendenza che renda maggiormente sostenibile la competizione sull'offerta economica, scoraggiando ribassi eccessivi e/o scorretti.

*c) Doppia riparametrazione sugli elementi di natura qualitativa*

La scrivente Associazione prende atto dell'opzione interpretativa in virtù della quale codesta Autorità ritiene inopportuna la c.d. "doppia riparametrazione".

Si segnala tuttavia che l'assenza di una simile operazione può generare un'alterazione tra la componente qualitativa e quella quantitativa, difettando a monte la riconduzione verso il massimo del punteggio tecnico delle offerte in competizione, a speculare e unico vantaggio dell'attribuzione di punteggio sugli elementi quantitativi (ad es. prezzo), se si considera che le formule lineari e bilineari proposte prevedono l'assegnazione del massimo punteggio all'offerente che propone il massimo ribasso.

Ove si intendesse comunque procedere all'adozione di siffatte formule, a titolo di correttivo sarebbe necessario prevedere non solo la riparametrazione per singolo criterio, ma anche quella finale, l'unica in grado di garantire il rispetto delle proporzioni inizialmente previste tra punteggio tecnico ed economico. La valutazione appena espressa trova ancora una volta ampie conferme nelle best practice di settore e segnatamente nelle modalità progettuali di Consip, la quale - nei casi in cui ha fatto applicazione delle formule bilineari, anche nel corso dell'ultimo anno - ha per l'appunto introdotto la doppia riparametrazione per l'assegnazione del punteggio tecnico.

### **34) ASSOGENERICI**

“Stante la preferenza che il legislatore esprime nei confronti del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove tale criterio dovesse essere eventualmente utilizzato per l'aggiudicazione degli appalti di forniture di farmaci, sarà importante da parte di ANAC predisporre dei modelli standard per le stazioni appaltanti - che dovranno essere recepiti da tutte le amministrazioni nei propri atti di gara - che formulino in modo appropriato i criteri qualitativi relativi al lotto oggetto di gara o alla categoria di farmaci (ad esempio i farmaci oncologici) oggetto di gara, al fine di evitare di introdurre degli elementi distorsivi della concorrenza. Appare evidente, infatti, come la qualità del bene farmaco sia intrinseca nel bene stesso, oggetto di apposita autorizzazione per l'immissione in commercio (AIC) da parte dell'autorità regolatoria competente e di per sé rappresenti quindi il requisito della qualità, sicurezza ed efficacia di ogni farmaco terapeuticamente equivalente. Sulla base di tale presupposto l'eventuale criterio dell'OEPV, applicato a tale categoria di farmaci, dovrebbe configurarsi in modo tale da non annullare in maniera significativa la componente quantitativa (vedi prezzo), in quanto gli ulteriori elementi tecnici qualitativi non possono avere un peso tale da alterare l'equilibrio concorrenziale tra farmaci perfettamente sovrapponibili.

Qui di seguito una tabella esemplificativa che traduce numericamente – utilizzando la metodologia bilineare per evitare di condurre a differenze elevate di valutazione anche a fronte di scarti in valore

assoluto limitati tra le offerte economiche presentate – un modello di OEPV, che realizzi l'equilibrio concorrenziale sopra descritto:

Quantità a gara (U.I.) 10.000

Base d'asta € 13,00

Valore base d'asta € 130.000

Massimo ribasso 61.000 Massimo ribasso ammesso 60.000

Massimo ribasso % 47% Massimo ribasso % ammesso 46%

		Azienda 1	Azienda 2	Azienda 3	Azienda 4	Azienda 5	Azienda 6
Componente							
quantità (prezzo)	Prezzo offerto	€ 9,00	€ 11,10	€ 6,90	€ 11,40	€ 11,20	€ 11,80
Coefficiente 0,7	Offerta	€ 90.000	€ 111.000	€ 69.000	€ 114.000	€ 112.000	€ 118.000
	Ribasso	€ 40.000	€ 19.000	€ 61.000	€ 16.000	€ 18.000	€ 12.000
	Ribasso ricalcolato	€ 40.000	€ 19.000	€ 60.000	€ 16.000	€ 18.000	€ 12.000
	Ci	0,667	0,317	1,000	0,267	0,300	0,200
	Vip	0,4667	0,2217	0,7000	0,1867	0,2100	0,1400

		Azienda 1	Azienda 2	Azienda 3	Azienda 4	Azienda 5	Azienda 6
Componente							
"Qualità"	Criterio 1	5	3	0	4	5	4
Coefficiente 0,3	Criterio 2	5	3	0	4	5	4
	Massimo	5	3	0	4	5	4
Punteggio 25	Criterio 4	5	3	0	4	5	4
	Criterio 5	5	3	0	4	5	4
	TOTALE	25	15	0	20	25	20
	Ci	1,000	0,600	-	0,800	1,000	0,800
	Viq	0,3000	0,1800	0,0000	0,2400	0,3000	0,2400
	TOTALE (Vip+Viq)	0,7667	0,4017	0,7000	0,4267	0,5100	0,3800

Resta inteso - al di là delle considerazioni sopra riportate – che, in base alla normativa vigente, i farmaci possano rientrare nelle ipotesi tassativamente previste dal legislatore per l'aggiudicazione al prezzo più basso: art. 95, comma 4, b) per i servizi e le forniture “con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato”.

### 35) AVR (Associazione Italiana Costruttori Valvole e Rubinetteria)

AVR è l'Associazione di Confindustria aderente alla Federazione ANIMA, che rappresenta l'industria italiana del settore valvole e rubinetteria.

Il settore industriale rappresentato da AVR è coinvolto dal nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni in particolare per le gare di fornitura e di fornitura e posa in opera inerenti gli appalti della P.A. e le procedure di appalto degli enti erogatori per il settore idrico.

AVR valuta in maniera molto favorevole l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i lavori d'importi superiori a 1.000.000 di euro, e in tutti gli altri casi previsti.

Di seguito sono elencate alcune proposte per i diversi paragrafi della Linea Guida

Paragrafo 3 della Linea Guida “i criteri di valutazione”

Si propone di inserire nel paragrafo ulteriori specificazioni in merito ai criteri di valutazione dell'OEPV.

In particolare è opportuno inserire in maniera esplicita i seguenti elementi:

1. Inserimento nei capitolati della verifica, a valle dell'aggiudicazione dell'appalto, dell'effettiva conformità dei prodotti ai requisiti della legislazione nazionale e comunitaria a essi applicabile.

Indicazione che i criteri ambientali e sociali siano verificabili tramite certificazioni rilasciate da Organismi accreditati nell'Unione Europea indicando nella linea guida che punteggi differenti/inferiori siano applicati per certificazioni ambientali e sociali rilasciate a Società operanti in Paesi non altrettanto rispettosi dell'ambiente e del sociale rispetto alle leggi vigenti nei Paesi dell'Unione Europea per esempio per i Paesi non firmatari il Patto mondiale sull'ambiente o meglio ancora i Paesi non aderenti al COP 21 o CMP di Parigi di novembre-dicembre 2015: in tal senso sarà sufficiente che la stazione appaltante richieda l'origine reale (e non riferita all'ultima lavorazione sostanziale) dei componenti costitutivi dei prodotti offerti utile anche, al di sopra di una certa soglia, a limitare al 50% l'importo dei prodotti fabbricati in Paesi Terzi non rispettosi di parametri ambientali e sociali analoghi a quelli vigenti nell'Unione Europea tra quelli offerti alla stazione appaltante.

Questo perché la valutazione paritaria di merci fabbricate in Paesi privi di leggi (e dei relativi costi) rispettose della salvaguardia dell'ambiente, della sanità e sicurezza personale dei lavoratori e sociale (sanità, pensione) comporta distorsioni di valutazione economica riguardo a merci fabbricate nel rispetto dei suddetti parametri più costose ma rispettose dell'ambiente e delle Persone.

Altrimenti chi investe nel rispetto dell'ambiente e delle persone è paradossalmente non tutelato e punito in quanto l'assenza legislativa di raccomandazioni da porre in merito aiuta ad affermare prodotti fabbricati senza le attenzioni richieste nel Codice Europeo e quindi Nazionale.

Differenziare i punteggi delle offerte premiando chi opera nel rispetto dei parametri ambientali e sociali è conforme all'obiettivo del Codice e un altro vantaggio ottenibile sarebbe quello di accelerare il processo di attenzione ambientale e sociale in quei Paesi ove i suddetti sono lacunosi: la motivazione commerciale a competere rispettando ambiente e sociale contribuirebbe in modo progressivamente vantaggioso per le condizioni ambientali e sociali sia in quei Paesi che di conseguenza nel mondo intero.

Una successiva linea guida specifica per l'Ambiente e il Sociale potrebbe poi essere sviluppata per i vari prodotti, opere e servizi in termini di valutazioni del TCO, costo totale di proprietà, e del LCA, costo del ciclo di vita, che considera dal punto di vista ambientale le variabili di pre-produzione (estrazione e trasformazione), produzione vera e propria, trasporto (crescente per oneri e costi al crescere della distanza percorsa dai prodotti – da qui la necessità di dichiarare la provenienza dei componenti dei prodotti), distribuzione, posa in opera (privilegiando la facilità e la velocità di esecuzione), utilizzo/prestazioni, gestione e manutenzione (con attenzione ai parametri di affidabilità e di durata nel tempo a riparo da onerosi costi di gestione e manutenzione), dismissione e riciclabilità (totale o parziale).

Sarebbe anche opportuno assegnare punteggi di valutazione superiori alle certificazioni di prodotto vere e proprie e inferiori alle semplici attestazioni di conformità che, pur rilasciate da organismi di certificazione, sono significative di dichiarazioni rilasciate da organismi peraltro non accreditati per le normative o per gli scopi specifici e a minore grado di controllo oltre che di minore costo.

2. L'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e dettagliati relativi alle caratteristiche tecniche dei prodotti, in termini di:

- Caratteristiche tecniche funzionali.
- Caratteristiche tecniche prestazionali.
- Caratteristiche tecniche ambientali rivolte al risparmio energetico a monte e a valle sia dei prodotti che dei lavori/opere oggetto dell'appalto.
- Longevità dei prodotti e delle opere (con presenza-assenza di interventi significativi in normali condizioni di servizio) ovvero entità dell'impegno/costo manutentivo dei prodotti/opere.
- Facilità degli interventi manutentivi/pulizia/accessibilità/semplificati.

- Assistenza tecnica post vendita (per esempio in termini di assistenza alla posa, istruzione maestranze, studi su terreni, acque ecc.).
- Tempo di consegna.
- Vicinanza magazzini/facilità di approvvigionamento.
- Tempi di esecuzione dei lavori (nel senso di miglioramento delle tempistiche di realizzazione della posa dei prodotti e delle opere richieste/indicate).

Paragrafo 5 della Linea Guida “La valutazione degli elementi quantitativi”

Un punto fondamentale descritto nel paragrafo è la valutazione della parte economica dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Il criterio indicato nella Linea Guida per la valutazione delle offerte si riferisce al ribasso.

L’analisi delle formule indicate nella Guida OEPV, riferite al ribasso, indica che, in presenza di poche offerte (appalti complessi, forniture che richiedono una determinata struttura dei concorrenti, etc.), vi è il rischio di sfavorire i criteri premianti gli aspetti oggettivi delle offerte riportando in pratica la gara alla struttura di un massimo ribasso.

Di seguito alcune considerazioni.

1) il “Base di gara” è il prezzo massimo che la stazione appaltante intende sostenere.

Il ribasso non deve però assurgere a parametro discriminatorio (da parte di chi lo ha stimato a monte) per andare ad influire sulla valutazione dell’aggiudicatario. Ossia, al variare del base di gara (più o meno abbondante), a parità di prezzo che deve sostenere la stazione appaltante (offerte sviluppate dai vari concorrenti), si possono avere aggiudicazioni a diversi concorrenti.

In tal senso, si propone che la valutazione del componente prezzo dipenda esclusivamente dal prezzo offerto dai concorrenti utilizzando la formula:  $P_{min}/P_i$  (formula che andrebbe richiamata nella linea guida, specie in presenza di pochi offerenti).

Si ritiene, infatti, che le formule basate sul ribasso offerto invece che sul prezzo offerto siano potenzialmente distorsive dell’esito della gara in funzione della stima sviluppata a monte per il base di gara.

2) Vista la situazione attuale degli investimenti, è norma che la definizione del base di gara sia il prezzo ottenuto dall’aggiudicatario nella gara precedente di analogo lavoro. Questo riduce di molto la possibilità di ribasso a disposizione dei partecipanti.

Come conseguenza, specie in presenza di pochi concorrenti (numero minore di 10 per esempio), un valore “stretto” del base di gara può comportare delle differenze di punteggio enormi a fronte di differenze di ribasso decisamente esigue e significative di offerte quasi assimilabili come economicamente uguali ma, se valutate considerando il ribasso, generanti valori distorsivi importati.

3) Altro elemento importante è che in gare ove il numero dei concorrenti sia limitato (ad esempio inferiore a 10), la formula a soglia indicata a pagina 6 della Guida OEPV è sconsigliabile poiché porta in pratica allo svolgimento di una gara con criterio al massimo ribasso.

4) Per quanto riguarda la ponderazione dei criteri sarebbe bene dare l’indicazione che il punteggio economico non dovrebbe superare i 35 punti percentuali tra quelli da analizzare per l’aggiudicazione della gara e da valutare tutti insieme per l’aggiudicazione.

*Commento di carattere generale*

AVR valuta in maniera molto favorevole l’applicazione del criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa per i lavori di importo superiori a 1.000.000 di euro, e in tutti gli altri casi previsti.

Come commento generale, è auspicabile inserire nella Linea Guida le seguenti indicazioni:

- necessità di definire in maniera precisa e oggettiva nel bando di gara dei criteri di aggiudicazione e dei relativi punteggi che saranno applicati sia all’offerta tecnica sia economica.

- Chiarimenti sulla semplificazione documentale per l'accesso alle gare:
  - o Corretta applicazione da parte delle Stazioni appaltanti della legge in vigore per la semplificazione.
  - o Minori burocrazie in genere: in tal senso sono pesanti le dichiarazioni sulla capacità tecnico-economica e il fatturato, non necessarie per forniture di piccolo importo mentre oltre un certo importo sarebbe meglio richiedere sempre una semplice dichiarazione con referenze "certificate" da altri Enti di aver svolto lavori/forniture equivalenti/similari per la natura dell'appalto e per prodotto .
  - o Applicazione di penalità gradualità (fino alla revoca dell'appalto) in caso di mendaci dichiarazioni.

### **36) CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa)**

Bisogna riaffermare il principio secondo il quale tutte le condizioni e le regole di partecipazione devono essere note ai concorrenti sin dalla pubblicazione della gara. In ipotesi contraria si inserisce nello schema di gara un ulteriore elemento di aleatorietà che andrebbe unicamente a beneficio delle stazioni appaltanti.

La formula utilizzata nell'offerta economicamente più vantaggiosa di fatto privilegia quelle imprese che utilizzano in maniera più aggressiva il prezzo. Infatti dall'esempio si vede chiaramente che chi fa uno sconto maggiore sul prezzo (8%) ottiene un punteggio maggiore. Questo penalizza alcune tipologie di imprese di servizi, poiché la voce di costo prevalente è proprio quella relativo al personale e quindi è difficile fare ribassi molto alti. Da qui la richiesta di non applicazione della formula a quelle gare caratterizzate da un costo della manodopera superiore al 50%.

### **37) COBES Federvarie Confindustria (Comitato Buoni Pasto, Voucher Sociali e Servizi)**

COBES, nella qualità di Comitato di Categoria, aderente a Confindustria Federvarie, rappresentativo degli interessi delle Società che operano nel mercato dei buoni pasto, voucher sociali e servizi connessi, presa visione del "documento di consultazione", denominato "linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa", formula le seguenti osservazioni:

- l'art. 95 del D. Lgs. n. 50/2016 disciplina i "criteri di aggiudicazione dell'appalto" e, in particolare, quello dell' "offerta economicamente più vantaggiosa";
- il successivo art. 144 dispone che l'affidamento dei servizi sostitutivi di mensa avviene esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo e, a tal fine, stabilisce cinque specifici criteri di valutazione, che corrispondono a quelli indicati dall'art. 285, comma 7, del D.P.R. n. 207/2010;
- nell'ambito dell'ordinamento previgente, codesta Ecc.ma Autorità, con la determinazione n. 5 del 20/10/2011, aveva fornito, con riferimento ai servizi sostitutivi di mensa, indicazioni operative sui metodi di attribuzione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa e suggerimenti sulle formule per l'attribuzione dei punteggi;
- nella situazione sopra descritta e in considerazione delle criticità nonché dell'innovazione tecnologica (mediante la sistematica introduzione, anche per effetto di un trattamento fiscale più favorevole, del buono pasto elettronico), che caratterizzano il mercato dei servizi sostitutivi di mensa, COBES auspica che, nell'ambito delle "linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa", vengano inserite anche quelle specifiche, relative all'affidamento dei servizi sostitutivi di mensa;
- poiché l'art. 144, comma 6, del nuovo Codice non ha modificato i criteri di aggiudicazione previsti dall'art. 285, comma 7, del Regolamento, si ritiene che le "linee guida" in materia di affidamento dei

servizi sostitutivi di mensa debbano essere elaborate, tenendo conto delle indicazioni operative e dei suggerimenti contenuti nella determinazione n. 5/2011 nonché puntualmente recepiti ed attuati da Consip S.p.a., la quale ha indetto ed espletato numerose gare (da ultimo, anche con riguardo a buoni pasto elettronici), che si sono rivelate idonee a garantire il “miglior rapporto qualità/prezzo”, a cui fa espresso riferimento l’art. 144, comma 6.

- Nel settore dei servizi sostitutivi di mensa, pertanto:

i) deve essere ritenuta sempre valida l’affermazione di codesta Ecc.ma Autorità, secondo cui, “stante la lettera della norma, la prescrizione con riguardo agli elementi quantitativi, vale a fondare l’obbligatorietà del criterio del ribasso sul valore nominale del buono pasto e del criterio dello sconto incondizionato verso gli esercenti, la cui differenza, in sostanza si caratterizza come fondamentale elemento di prezzo tra quelli annoverati”;

ii) il criterio di aggiudicazione basato sul ribasso del valore nominale del buono pasto, che ha sempre garantito un serrato confronto concorrenziale tra le società emittitrici e, quindi, il conseguimento di significativi risparmi nell’acquisizione dei servizi sostitutivi di mensa, non può essere nullificato, in modo tale da escluderne e/o, comunque, grandemente limitarne, mediante l’appiattimento dei punteggi assegnati ai diversi concorrenti, la rilevanza ai fini di individuare l’offerta economicamente più vantaggiosa, ma deve necessariamente continuare a costituire un elemento rilevante ai fini di differenziare tali punteggi e, pertanto, di effettuare la scelta del contraente della P.A.;

- poiché lo sconto incondizionato verso gli esercenti (e cioè la percentuale della commissione che la società emittitrice trattiene allorché procede al rimborso del buono al ristoratore presso il quale lo stesso è stato utilizzato) non attiene a una componente qualitativa dell’offerta, ma rappresenta un elemento essenziale della componente economica di essa, che dà luogo all’assegnazione dei punteggi sulla base di criteri rigidamente automatici e privi di qualsiasi valutazione tecnico/discrezionale, si potrebbe anche considerare l’opportunità, nella prospettiva di garantire la massima imparzialità delle scelte delle stazioni appaltanti, di prevedere l’inserimento dell’indicazione dello sconto incondizionato nell’ambito della busta contenente l’offerta economica;

- sotto un secondo ordine di profili, COBES ritiene che, in conformità alla disciplina tutte le ultime gare Consip, la “rete degli esercizi da convenzionare” e, quindi, il numero degli esercizi o il rapporto utenti effettivi/ esercizi nonché i “termini di pagamento agli esercizi convenzionati” debbano essere predeterminati dalle stazioni appaltanti, in funzione delle effettive esigenze dei dipendenti aventi diritto e, di conseguenza, del corretto e regolare svolgimento del servizio sostitutivo di mensa, così evitando la presentazione di offerte tecniche dirette solo, strumentalmente, a conseguire il massimo punteggio, a prescindere dalla corrispondenza di esse agli interessi pubblici perseguiti dall’Amministrazione, nonché destinate a non essere, in concreto, attuate nella fase di esecuzione del contratto e, comunque, a creare solo malcontento, gravi difficoltà operative ed inutili aggravii di costi per gli esercenti;

- i servizi sostitutivi di mensa sono preordinati esclusivamente a garantire la somministrazione dei pasti agli aventi diritto, con la conseguenza che, in conformità a quanto stabilito dall’art. 144, comma 1, del Codice con riguardo ai servizi di ristorazione, nella valutazione del progetto tecnico dovrà assumere rilievo predominante, rispetto a qualsiasi altra componente di natura meramente accessoria e secondaria dell’offerta tecnica (ivi comprese quelle afferenti agli strumenti tecnologici ed informatici, finalizzati solo alla rilevazione ed alla reportistica dei buoni pasto elettronici), la qualità dei pasti e, più in generale, dei servizi forniti dalla società emittitrice, innanzi tutto, agli utilizzatori finali e, solo in secondo luogo, agli esercenti;

- per quanto attiene all’introduzione negli atti di gara del criterio premiale relativo al miglior rating di legalità dell’offerente, previsto dall’art. 95, comma 13, del nuovo Codice, si segnala l’esigenza che, in considerazione della portata fortemente innovativa di tale norma e dei tempi tecnici necessari per

L'ottenimento di tale rating nonché, quindi, al fine di garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, richiamati dal medesimo art. 95, comma 13, sia previsto un congruo periodo transitorio, in modo tale da consentire a tutti i competitors di conseguire il suddetto rating di legalità;

- infine e con riguardo alle verifiche relative all'attivazione della rete offerta, da espletare nella fase successiva all'aggiudicazione, si osserva che, come statuito dalla determinazione n. 5/2011, in considerazione delle gravi conseguenze derivanti dall'esito negativo di tali verifiche, dovrebbe essere stabilito l'obbligo delle stazioni appaltanti di prevedere, negli atti di gara, un congruo limite di qualità accettabile (sempre presente nelle gare Consip), precisando che solo il superamento di tale limite comporta la decadenza dall'aggiudicazione.

### **38) CODAU-Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie**

1) Al punto 5 sono indicate formule e metodi di calcolo del punteggio attribuito alle offerte. Si prevede di esplicitare i criteri e il metodo di attribuzione dei punteggi nelle richieste di offerta. Non si prevedono tuttavia ambiti semplificati di applicazione per le procedure previste dall'articolo 36, comma 2 lettera a (infra 40.000 euro).

Tenendo conto dei principi di economicità estesi anche al costo del procedimento amministrativo (tempo lavoro), tendo conto dei principi di proporzionalità e tempestività e della semplificazione dei procedimenti senza sacrificare i contenuti essenziali degli stessi, si formula la seguente proposta di modifica:

Nelle richieste di offerta o di preventivo per affidamenti infra 40.000 euro con procedura ex art. 36.2.a, prevedere l'elencazione sintetica degli elementi di qualità valutati e i relativi punteggi massimi per gli elementi qualità e prezzo (es. "il punteggio massimo attribuito agli elementi qualità (migliori caratteristiche, servizi post vendita garantiti, tempi di consegna garantiti) sarà di 70 punti e 30 punti verranno attribuiti all'elemento prezzo in relazione alla migliore offerta").

### **39) CONFAPI ANIEM**

Ribadendo la contrarietà all'irrigidimento normativo in materia di requisiti reputazionali e morali e ritenendo efficaci le autocertificazioni del possesso dei requisiti di carattere generale di cui all'art. 80 del Codice, si formulano le seguenti osservazioni:

- il criterio di OEPV è penalizzante per le micro e piccole imprese che dovranno strutturarsi con uffici tecnici dalla difficile e complessa sostenibilità economica oppure affidare la redazione dei progetti a professionisti esterni con naturale lievitazione dei costi di partecipazione alle procedure indette ai sensi dell'art. 95;

- stessa valutazione va fatta per i criteri di valutazione (comma 6), con particolare riferimento al possesso di marchi e quindi di certificazioni che l'impresa dovrà necessariamente conseguire;

- quali soluzioni qualitative migliori possono essere introdotte dall'impresa partecipante se alla base della procedura di gara (art. 95, comma 4 lett. a) è posto per obbligo il progetto esecutivo per garantire i requisiti di qualità?;

- la richiesta di varianti (comma 14) appare una previsione fuori luogo se legata ad un livello esecutivo di progettazione a base di gara, oggetto di migliorie in sede di partecipazione e soprattutto nell'ottica del contenimento della spesa;

- i criteri di valutazione e la ponderazione per la formazione della graduatoria andrebbero semplificati ed unificati senza prevedere alternative da parte delle stazioni appaltanti.

#### **40) CONFARTIGIANATO**

##### *Premesse al documento*

Con la presente si propone a codesta Autorità, di procedere ad una consultazione maggiormente inclusiva, definendo una procedura che preveda due fasi di consultazione così come di prassi per i principali organi di normazione tecnica.

Si chiede pertanto che, conclusa la presente fase di consultazione, i documenti eventualmente modificati con le proposte/osservazioni pervenute, vengano posti nuovamente in consultazione per la valutazione definitiva da parte dei portatori di interessi prima della loro promulgazione.

Ci permettiamo altresì di evidenziare che rimangono alcuni elementi di preoccupazione in merito al sistema della Soft law, che rappresenta per il nostro sistema, la vera rivoluzione culturale. Passeremo, infatti, da un contesto di definizione capillare delle regole, ad istruzioni e linee guida non vincolanti direttamente.

La soft law si contrapporrà, quindi, ai tradizionali strumenti di regolazione (la cosiddetta hard law), emanati secondo le procedure che ormai conosciamo bene. Nel caso specifico la “certezza” dell’efficacia vincolante e dell’osservanza della soft law è rimessa all’autorevolezza dell’ANAC, vale a dire al soggetto che emanerà gli atti e che tanto più sarà efficace, quanto più assumerà leadership proprio per il ruolo istituzionale che esercita non soltanto nelle funzioni di vigilanza del mercato, ma anche in relazione al controllo dei principi di correttezza e trasparenza del sistema.

Proprio in funzione di questo ruolo dominante riteniamo che sia necessario che ANAC svolga la propria funzione di “regolatore” mantenendo un profilo neutro rispetto alle scelte fatte dal legislatore.

Si ravvede poi la necessità di evidenziare quanto sarebbe necessario, per non alimentare il contenzioso, dare il più possibile indicazioni operative certe e non lasciare molto spazio alla soggettività.

Ci permettiamo poi di ricordare agli estensori delle presenti linee guida che le direttive europee hanno riconosciuto uno straordinario ruolo alle piccole imprese e che il legislatore nazionale ha declinato il concetto in MICRO e piccole imprese. Nel presente testo le micro imprese sono citate in quanto incluse in uno specifico comma del codice che è riportato nel testo. A parte la citazione non appare agli scriventi che le linee guida abbiano riservato particolare attenzione verso questo specifico settore imprenditoriale.

Vista la straordinaria importanza dell’argomento ci riserviamo comunque di inoltrare una proposta operativa in merito ai criteri di valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, anche alla luce delle buone prassi realizzate nel territorio (solo a titolo di esempio si cita l’Atto di indirizzo tra la Provincia Autonoma di Trento, il consorzio dei Comuni Trentini e le Parti sociali concernente l’applicazione di criteri per l’utilizzo dell’offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori; o sempre sull’argomento le linee guida Itaca).

##### *Osservazioni*

La principale criticità del documento si legge nella frase del Capitolo 2. Il quadro normativo laddove, interpretando l’art. 95 scrive:

L’art. 95, comma 2, prevede che, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti sulla base del criterio dell’OEPV individuato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure sulla base dell’elemento prezzo o del

costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita. Il comma 4, dell'art. 95, stabilisce che può - e non deve - essere utilizzato il criterio del minor prezzo: [...]

Tale affermazione risulta, a nostro avviso, particolarmente grave poiché manifesta palesemente (verrebbe da dire con la massima trasparenza) la spiccata diffidenza nei confronti della procedura negoziata e verso il criterio di aggiudicazione al massimo ribasso.

Il legislatore, nello scrivere il nuovo codice dei contratti, ha individuato la procedura negoziata tra le procedure di gara legittime e il criterio di aggiudicazione al massimo ribasso quale un criterio ammissibile.

Ancora una volta, a parere degli scriventi, appare esserci un presupposto pregiudizievole, che sembra trasferirsi anche alle imprese micro e piccole che accedono principalmente agli appalti di importi fino a 1 milione di euro.

Riteniamo pertanto fondamentale che ANAC, anche tenendo conto della propria posizione dominante dovuta al contemporaneo ruolo di soggetto che scrive le regole e che poi le deve far applicare sia neutra rispetto agli istituti giuridici. In proposito ci permettiamo di evidenziare anche in questo documento che le norme devono essere scritte avendo a riferimento la fisiologia del processo: la patologia di un sistema economico non può essere imputato ad una procedura o a dei meccanismi che, nel caso specifico, per loro natura sono neutri.

Riteniamo che il malaffare deve essere combattuto innanzitutto con controlli efficaci poi con tutti i normali strumenti giudiziari che sono a disposizione della pubblica amministrazione.

Crediamo, e ci permettiamo di ribadirlo, che l'illegalità deve essere considerata una anomalia del sistema e non, invece assunta ad assioma.

Confartigianato Imprese ritiene che la procedura negoziata senza bando appare utile strumento per semplificare e alleggerire le procedure di affidamento dei contratti pubblici a vantaggio proprio delle imprese micro e piccole.

Una eccessiva limitazione di tale tipologia di appalto rischierebbe di appesantire eccessivamente le procedure di gara anche per contratti di importi di modesta entità con maggior danno proprio per le imprese di minori dimensioni che dovrebbero, invece, maggiormente beneficiare della riforma normativa in ossequio con il dettato europeo.

Si chiede, quindi, non di suggerire l'uso della procedura negoziata a casi eccezionali, ma bensì di definire procedure per eseguire controlli efficaci al fine di garantire, la legalità, il rispetto dei principi di rotazione e l'applicazione della regola dell'avviso di post-informazione sull'esito della procedura.

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione in base al prezzo più basso si ricorda che da dopo l'entrata in vigore del codice si accompagnerà al progetto esecutivo che dovrebbe nei fatti limitare le anomalie. Inoltre sono stati inseriti dei correttivi che ancora una volta, in presenza di controlli, dovrebbero allontanare le patologie.

Ci permettiamo anche di suggerire una riflessione che estenda eventuali procedure di controllo per evitare, oltre alla corruzione, anche la concussione, triste fenomeno di cui si parla poco.

### *PARAGRAFO 3. I criteri di valutazione*

Dalla lettura del testo appare che le linee guida riportino il dettato normativo senza dare elementi oggettivi che possano essere presi ad esempio dalle stazioni appaltanti come criteri di valutazione. La definizione puntuale di tali elementi sarebbe anche parimenti utile per l'operatore economico quali stimoli per avviare un eventuale processo di miglioramento continuo.

Crediamo che nel riportare il comma 6 del codice, rispetto agli esempi citati in legge sarebbe stato opportuno fare dei distinguo e prevedere precisi criteri di valutazione laddove i criteri stessi non sono per loro natura oggettivi. Inoltre andrebbero declinati diversamente per lavori, servizi e forniture:

“a) qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni);”

OSSERVAZIONE: Innanzitutto si ritiene che sarebbe utile distinguere il criterio in termini di “qualità dell’opera” e “qualità dell’operatore economico”.

Sempre con la premessa che a base di gara viene messo il progetto esecutivo, per un’opera alcuni criteri citati non appaiono corretti:

- “pregio tecnico”: senza altre specificazioni diviene un criterio la cui valutazione è soggettiva. Apre ad una corsa per gli operatori, a trovare soluzioni che, ricordiamo, in presenza di un progetto esecutivo, possono essere pure esercitazioni di fantasia.
- “caratteristiche estetiche e funzionali”: stesse considerazioni precedenti
- accessibilità: non crediamo sia un elemento di qualità nel caso dei lavori.

Se con accessibilità si voleva intendere la fruibilità della stessa per i soggetti fragili, allora questa dovrebbe essere compresa nel progetto esecutivo. L’accessibilità è definita in termini di prestazioni precise e le dotazioni minime sono standardizzate. Gli scriventi, pur avendo provato ad esemplificare eventuali elementi di miglioramento rispetto all’accessibilità dell’opera, sono arrivati alla conclusione che eventuali soluzioni alternative o migliorative altererebbero il progetto esecutivo e laddove si individuassero effettivi margini di miglioramento si dovrebbe concludere che il progetto esecutivo ne era carente.

Il concetto si esplica diversamente nel caso di un servizio. Sempre cercando di comprendere quanto il legislatore volesse intendere l’accessibilità potrebbe essere ricondotta ad una organizzazione del lavoro tale da favorire la massima fruibilità dei luoghi ove quel servizio si espleta. Se così fosse allora ritorna il suggerimento di caratterizzare i criteri a seconda delle tipologie degli appalti.

- “certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori”: si tratta di un criterio legato all’operatore economico. In merito evidenziamo che il D.Lgs. 626/94 prima e il D. Lgs. 81/2008 poi, delineano un sistema di gestione. Il corretto adempimento del dettato normativo in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro rappresenta implicitamente l’adozione di un sistema di gestione della sicurezza. Pertanto sarebbe opportuno distinguere, anche in funzione dell’appalto (tipologia e complessità dell’opera e classe di importo) come rendere oggettivo e pesare questo criterio senza operare scelte che alterino la concorrenza. Si ricorda che il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa si applica anche ai servizi ad alta intensità di manodopera per importi superiori a 40.000 euro, vale a dire per classi di importi anche bassi dove partecipano prevalentemente le micro imprese, per le quali il mancato rispetto delle norme di legge deve essere un discrimine e non piuttosto la scelta di aver investito risorse in sistemi di tipo volontaristico (spesso troppo ingenti per una micro impresa).
- caratteristiche sociali: criterio da declinare meglio. Se riferito all’opera cosa si intende? L’eventuale impiego di lavoratori svantaggiati, il reimpiego di personale già impiegato nel medesimo appalto (applicazione delle c.d. clausole sociali), l’impatto sulla collettività, ...? Se invece riferito alla qualità dell’operatore economico si intende la certificazione dello standard BS 8000?
- ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni: criteri apparentemente chiari da riferire alle caratteristiche di qualità relative all’opera, servizio o fornitura.

b) possesso di un marchio di qualità ecologica dell’Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto;

OSSERVAZIONE: In merito si evidenzia la necessità di ricordare che i requisiti richiesti devono essere proporzionati con la natura e l’importo delle opere, servizi o forniture

c) costo di utilizzazione e manutenzione, «avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione»;

OSSERVAZIONE: Si suggerisce di includere anche il costo di esecuzione. Si compirebbe così la possibilità di declinare il principio del “km 0” definito nella legge delega ma non declinato nel decreto legislativo.

d) compensazione delle emissioni di gas a effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;

OSSERVAZIONE: il riferimento è superato dal recepimento nel nostro ordinamento della direttiva stessa (legge 28 dicembre 2015, n. 221).

e) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;

OSSERVAZIONE: la qualità del personale impiegato/incaricato incide sempre positivamente sul risultato e il livello di qualità di esecuzione dell'appalto! Principio che secondo noi deve sempre essere valutato.

PROPOSTA: eliminare le parole “qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto”;

Settimo periodo

Si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto esclusivamente da imprese italiane, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro. A meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione. Inoltre, poiché l'elenco delle imprese che hanno un rating di legalità è pubblico, è opportuno limitare l'utilizzo di tale criterio nei casi in cui la stazione appaltante scelga direttamente gli operatori economici da invitare.

OSSERVAZIONE: il rating di legalità, essendo previsto nelle direttive, dovrebbe essere richiesto anche alle imprese estere poiché, sebbene possibile una diversa declinazione, dovrebbe essere istituito in tutti i paesi membri.

Va, infine, ricordato che, ai sensi del comma 14, nei criteri di aggiudicazione basati sul miglior rapporto qualità/prezzo, il bando può prevedere la richiesta di varianti, secondo le modalità ivi descritte.

OSSERVAZIONE: Il concetto non appare chiaro. Sembrerebbe riammettere il criterio del massimo ribasso mascherato.

Paragrafo 4. La ponderazione

Quinto periodo

Si ricorda che, accanto a una concorrenza basata esclusivamente sulle caratteristiche qualitative dell'offerta ottenuta con il prezzo o costo fisso, le stazioni appaltanti possono imporre un livello minimo qualitativo, determinando un valore soglia per il punteggio che le offerte devono ottenere per determinati criteri, fermo restando che lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato (art. 95, comma 8). È evidente che, qualora nessuna offerta soddisfi il livello qualitativo richiesto, la stazione appaltante potrà non aggiudicare la gara.

OSSERVAZIONE: La precisazione citata sembra introdurre una forma di sbarramento per orientare il mercato verso una tipologia di operatori economici a discapito di altri, selezionati individuando particolari criteri per i quali è determinato un valore soglia per il punteggio.

#### **41) CONFINDUSTRIA Genova**

Con riferimento al Documento di Consultazione sulle 'Linee Guida in materia di OEPV', si osserva sinteticamente quanto segue. Si condivide innanzitutto l'impostazione seguita da ANAC nelle Linee Guida, segnatamente con riferimento all'esigenza di inquadrare i criteri di valutazione delle offerte nell'ambito dei principi generali della materia, in particolare di pertinenza e di proporzionalità; nonché alla possibilità e opportunità di differenziare le metodologie di calcolo dell'OEPV per determinate tipologie di affidamento. In quest'ottica, si segnala: a) l'opportunità di evidenziare le peculiarità degli appalti di manutenzione, quanto all'esigenza - per la tempestività e puntualità degli adempimenti - di valutare/premiare la conoscenza dell'ambito di intervento, il raccordo con fornitori locali, la disponibilità di magazzini e mezzi nonché di manodopera qualificata e specializzata; a quest'ultimo riguardo per talune manutenzioni (organizzate a servizi) può farsi ricorso alla clausola sociale ovvero alla valutazione tra i criteri della salvaguardia della manodopera precedentemente impiegata; b) l'opportunità di suggerire l'utilizzo per gli appalti di manutenzione del criterio di aggiudicazione dell'OEPV per appalti al di sotto del milione di euro, ad esempio sopra i 250.000 euro; c) in generale, ma specialmente nel settore degli appalti di manutenzione, la preferenza per la metodologia c.d. 'bilineare', che consente di premiare offerte ponderate e non eccessivamente basse; d) l'opportunità di indicare che risultano contrari alle norme e ai principi che regolano l'OEPV i criteri, talvolta apparsi su bandi di gara, diretti a premiare la proposta da parte dei concorrenti di ulteriori opere da eseguire, più o meno correlate a quelle in affidamento e per il medesimo corrispettivo offerto in ribasso sulla base di gara: trattasi di prassi deplorabile, che trasforma l'OEPV in un criterio quantitativo e in sostanza in un massimo ribasso su opere non progettate, che oltretutto rischia di favorire chi avesse preventiva conoscenza di tale eventualità.

#### **42) CONFINDUSTRIA - Servizi Innovativi e Tecnologici**

Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, la Federazione di Settore di Confindustria rappresenta le imprese di Servizi innovativi e tecnologie ICT, servizi e applicazioni satellitari, le imprese di Progettazione, Impiantistica, Facility Management e Servizi energia, Servizi tecnologici e professionali, di Ingegneria e di Consulenza, Knowledge ed Education, di Comunicazione e Marketing, Collaudi e analisi tecniche, Valutazione della conformità, Servizi digitali per la Cultura, Gioco e intrattenimento; Servizi finanziari e per il credito.

##### *Paragrafo 2 - Il quadro normativo*

Con riferimento all'Art. 95 Criteri di aggiudicazione dell'appalto, comma III, la Federazione ritiene necessario, prioritariamente, prevedere nelle Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa un elenco, indicativo seppur non esaustivo, dei servizi di natura tecnica e intellettuale, per indirizzare le stazioni appaltanti in fase di aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In particolare, per "servizi di natura servizi di natura tecnica e intellettuale", la Federazione propone di prevedere, a titolo indicativo e non esaustivo, il seguente elenco:

- servizi di Information Technology

- servizi legali e di contabilità
- consulenza tecnica
- consulenza gestionale
- consulenza continuativa (solo a titolo di esempio servizi per la sicurezza, ambiente, gestione di servizi di global service)
- servizi tecnici e di consulenza per l'efficienza energetica
- servizi integrati di gestione
- servizi di ricerca e sviluppo
- servizi di sperimentazione tecnica e analisi
- collaudi e analisi tecniche
- servizi di attestazione della conformità.

In considerazione del ruolo preponderante che la nuova formulazione del Codice degli Appalti riserva al criterio di aggiudicazione dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa, risulta fondamentale che l'Autorità intervenga affinché l'applicazione del detto criterio sia conforme alla ratio propria dell'articolo in esame e del nuovo codice nel suo complesso e volta ad incentivare una leale competizione basata su criteri meritocratici e qualitativi, come peraltro emerge anche dalle precedenti pubblicazioni della stessa ANAC. A tal proposito si sottolinea come il criterio menzionato, già esistente ed applicabile prima della riforma, sia stato talvolta declinato in modo distorto e ben lontano dall'idea che il legislatore ne aveva avuto in fase di redazione della normativa di riferimento.

Si riporta qui di seguito a titolo esemplificativo la dicitura utilizzata in diverse richieste d'offerta antecedenti l'entrata in vigore del nuovo testo:

“Il Contratto è aggiudicato utilizzando il criterio della “Offerta economicamente più vantaggiosa con valutazione tecnica”. Pertanto il Contratto è aggiudicato all'Offerente che ha ottenuto una valutazione tecnica positiva e abbia presentato l'Offerta con il prezzo più basso.”

Risulta in questo caso evidente come la semplice dicitura “Offerta economicamente più vantaggiosa” non sia in realtà effettiva applicazione del criterio delineato dal legislatore poiché, di fatto, la valutazione di natura tecnica si limita ad un giudizio sulla mera idoneità dell'offerta senza che vengano indicati i parametri di valutazione né i punteggi e pesi relativi ad essi. Conseguenza innegabile ne è un concreto utilizzo del semplice criterio del prezzo più basso.

Tutto ciò si è tradotto, con particolare riferimento ai settori speciali, in una netta accentuazione del già rilevante stato di sudditanza degli operatori economici nei confronti delle stazioni appaltanti; non solo gli operatori economici sono tenuti a presentare offerta per appalti di cui talvolta non è nemmeno indicato il valore, ma non sono nemmeno messi nelle condizioni di conoscere preventivamente i criteri che verranno utilizzati per valutare le offerte presentate.

Considerando dunque che ora, alla luce della riforma intervenuta, il criterio da applicarsi nella generalità dei casi sia quello dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa, risulta essenziale che la stessa sia effettivamente applicata nel rispetto del vero intento del legislatore.

Perché ciò avvenga è auspicabile che l'Autorità intervenga, già in questa sede, con proprie indicazioni in attuazione del Codice degli Appalti affinché le stazioni appaltanti, dei settori speciali, siano tenute ad individuare con chiarezza ed univocità i criteri che utilizzeranno per la valutazione delle offerte relativamente ad ogni appalto nonché a darne automatica comunicazione all'interno di ogni bando di gara.

### *Paragrafo 3 - I criteri di valutazione*

È specificato che, ai sensi del comma 6 dell'art. 95, i criteri di valutazione dell'OEPV devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto; vengono indicati, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:

a) qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni).

La Federazione propone di specificare i riferimenti alle certificazioni citate (per l'ambiente ISO 14001 ed EMAS), ad altre certificazioni/attestazioni dirette a fornire evidenza delle caratteristiche in oggetto (es "contenimento dei consumi"), diverse dall'Ecolabel richiamata dalla lettera b) del medesimo comma, secondo l'approccio ciclo di vita previsto dal nuovo Codice (si veda l'art. 96 successivo).

Inoltre secondo quanto riportato l'art. 95, comma 13 del Dlgs n.50/2016: "le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione.", la "certificazione" è connessa all'applicazione di criteri premiali. Valgono, pertanto, le medesime considerazioni espresse in precedenza sull'opportunità di specificare i riferimenti alle certificazioni, inserendo per quanto attiene all'ambito "rating legalità" un riferimento alla norma ISO 37001, in corso di pubblicazione.

Inoltre, l'art.95 comma 6 lett. e) prevede che, fra i criteri di valutazione dell'offerta, in caso di aggiudicazione con offerta economicamente più vantaggiosa, vi sia: "l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello di esecuzione dell'appalto".

Tale criterio, specie ove riferito indistintamente a tutte le tipologie di appalto, rischia di condurre a una discriminazione territoriale tra imprese già operanti sul territorio di esecuzione dell'appalto e imprese operanti in ambiti territoriali diversi. Difatti, solo le aziende operanti sul territorio ove dovrà essere eseguito l'appalto avranno a disposizione personale locale assunto che possa vantare una certa esperienza di servizio. Le aziende operanti su territori diversi, pur disponendo di personale con caratteristiche equivalenti, dovrebbero far fronte ad ingenti costi di trasferta per impiegare il proprio personale nell'appalto destinato a svolgersi in un territorio diverso rispetto al proprio ambito, il che limiterebbe fortemente la loro potenzialità di offrire prezzi concorrenziali.

Ecco perché, con riferimento agli appalti ad alta intensità di manodopera o comunque a quelli rispetto ai quali non è richiesto che la manodopera possieda titoli di studio di grado elevato, abilitazioni o l'iscrizione in specifici albi, la concorrenza potrebbe essere salvaguardata riferendo il criterio in oggetto, non tanto al personale da impiegarsi nell'appalto (che le imprese extraterritoriali potrebbero ben reperire in loco attraverso i consueti canali delle agenzie di somministrazione o del collocamento), quanto piuttosto al personale facente parte della struttura organizzativa e di coordinamento centrale dell'operatore economico.

D'altronde, in queste particolari categorie di appalto, il vero discrimine per la buona riuscita di esso, non è tanto costituito dalle qualità del personale incaricato, chiamato a rendere prestazioni fungibili, quanto piuttosto dalle capacità dell'operatore economico di gestire e organizzare l'attività sul territorio del personale medesimo.

Si potrebbe ipotizzare, pertanto, che, rispetto a tali particolari categorie di appalto (dove, peraltro, il costo della manodopera riveste un ruolo determinante ai fini della formulazione dell'offerta), i requisiti sopra indicati siano da valutarsi con riferimento al personale facente parte della struttura organizzativa e di coordinamento centrale dell'operatore economico.

Tale modifica permetterebbe di preservare la finalità volta a garantire la qualità del servizio offerto (nello specifico la solidità dell'azienda e strutturazione dell'azienda, e, allo stesso tempo, eviterebbe l'alterazione della concorrenza fra i partecipanti. Senza tale modifica si potrebbe arrivare all'estrema conseguenza di appalti non più contendibili in quanto l'unico soggetto in grado di garantire condizioni

economiche competitive sarebbe quello già operante sul territorio e dotato di personale da rendere disponibile per l'esecuzione della specifica attività, andando, così a delinarsi un monopolio territoriale di fatto.

Si ritiene, quindi, che, per come formulato, il criterio di valutazione di cui all'art. 95 comma 6 lett. e) si ponga in aperto contrasto con il principio di non discriminazione sancito dal medesimo articolo al comma 2 e se ne auspica una ridefinizione sulla base di quanto sopra esposto, ovvero: la valutazione di organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale aziendale nella sua globalità e non dello specifico personale da impiegare nell'appalto, ad eccezione delle ipotesi in cui, per le particolari competenze tecniche/formative e per la necessità di titoli di studio/abilitazioni/iscrizioni ad albi assuma effettivo rilievo la qualità dello specifico personale impiegato nell'appalto.

#### **43) CONFORMA (Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prova Taratura)**

Conforma, Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prove e Taratura, annovera tra i propri associati alcuni tra i principali Organismi di Certificazione che nell'ultimo decennio hanno maturato significative esperienze nel settore della certificazione e ritiene quindi di poter fornire elementi di interesse sulle consultazioni relative alle linee guida applicative del Dlgs 50/2016. Il presente contributo è riferito alla Linea Guida "Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa".

##### *Paragrafo 3 - I criteri di valutazione*

È specificato che, ai sensi del comma 6 dell'art. 95, i criteri di valutazione dell'OEPV devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto; vengono indicati, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:

a) qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni).

Proposta: potrebbero essere specificati i riferimenti alle certificazioni citate (per l'ambiente ISO 14001 ed EMAS), ad altre certificazioni/attestazioni dirette a fornire evidenza delle caratteristiche in oggetto (es "contenimento dei consumi"), diverse dall'Ecolabel richiamata dalla lettera b) del medesimo comma, secondo l'approccio ciclo di vita previsto dal nuovo Codice (vedi art. 96 successivo).

Inoltre secondo quanto riportato l'art. 95, comma 13 del Dlgs n.50/2016: "le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione.", la "certificazione" è connessa all'applicazione di criteri premiali. Valgono, pertanto, le medesime considerazioni espresse in precedenza sull'opportunità di specificare i riferimenti alle certificazioni, inserendo per quanto attiene all'ambito "rating legalità" un riferimento alla norma ISO 37001, in corso di pubblicazione.

#### **44) Consiglio Nazionale dei Geologi**

##### *3. I criteri di valutazione*

In linea con quanto già previsto e in particolare in virtù dello specifico riferimento al Ecolabel UE, tra i criteri di valutazione elencati in via esemplificativa, sarebbe opportuno aggiungere nella lettera a)

oppure in una diversa lettera aggiuntiva un espresso riferimento al “possesso di un sistema certificato da un ente terzo autorizzato da ACCREDIA in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto”.

#### **45) FederSicurezza-Confcommercio**

In merito alle Linee Guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, la scrivente FederSicurezza, Federazione del settore della vigilanza e sicurezza privata aderente a Confcommercio, e rappresentante in via esclusiva il nostro Paese all'interno di CoESS, Confederazione Europea dei Servizi di Sicurezza, rileva quanto segue.

Parimenti ad altre categorie economiche rientranti nella fattispecie di “servizi ad alta intensità di manodopera”, anche il settore dei servizi di vigilanza privata ha accolto con grande soddisfazione la previsione dell'inderogabilità del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'aggiudicazione degli appalti.

In proposito, tuttavia, si ravvisa l'opportunità di integrare la prescrizione in commento precisando che, ai fini di una corretta valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo, sia imposto un limite alla ponderazione del fattore “prezzo”, che in nessun caso dovrebbe poter eccedere il 50% del totale dei punteggi utili all'aggiudicazione. Corrispondentemente, sarebbe opportuno attribuire all'elemento qualitativo un peso non inferiore al 50% (o altra percentuale ritenuta congrua dall'Authority) del punteggio totale.

Ciò consentirebbe di scongiurare il rischio di possibili elusioni sostanziali dell'obbligo di aggiudicare i suddetti appalti esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, evidentemente riscontrabili laddove vengano indette gare in cui, ad esempio, il fattore prezzo rappresenti il 99% dei punti utili all'aggiudicazione – evenienza tutt'altro che di fantasia, essendosi già concretizzata in altri Paesi europei quali la Spagna –.

Si apprezza inoltre la previsione, per determinate fattispecie da individuare, della possibilità di competere esclusivamente sulla qualità, annullando l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV, ad esempio nei casi in cui sono presenti “disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici”.

Tale approccio potrebbe infatti rappresentare la soluzione migliore nell'ipotesi in cui la gara d'appalto abbia ad oggetto la pura prestazione di manodopera (ad es., l'erogazione di servizi di piantonamento, potendosi in tal caso assumere, quale disposizione di riferimento per l'individuazione del prezzo del servizio, le tabelle ministeriali del costo del lavoro per la vigilanza privata - Decreto del Ministero del Lavoro del 21 marzo 2016, concernente la determinazione del costo medio orario del lavoro per il personale dipendente da istituti ed imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari a valere dai mesi di febbraio 2013, febbraio 2014, febbraio 2015 e marzo 2016 -), lasciando così il dispiegarsi della concorrenza esclusivamente sulle caratteristiche qualitative dell'offerta.

#### **46) FINCO (Federazione Industrie Prodotti, Impianti, Servizi ed Opere Specialistiche per le Costruzioni)**

FINCO è la Federazione delle Industrie dei Prodotti, degli Impianti, dei Servizi e delle Opere Specialistiche per le Costruzioni che rappresenta 38 Associazioni nazionali di categoria per complessive 5.700 aziende con 110.000 addetti e 10 miliardi di fatturato.

Per maggiori informazioni: [www.fincoweb.org](http://www.fincoweb.org)

Alla sezione:

### 3. I criteri di valutazione

Prima di

«Si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto esclusivamente da imprese italiane, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro»

Inserire:

«Al fine di salvaguardare, in particolare, i principi di parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, nonché garantire l'accesso alle microimprese, .....»

## **47) Fondazione Architetti e Ingegneri Liberi Professionisti Iscritti Inarcassa**

Osservazioni (seguendo l'ordine di elencazione tracciato dalla specifica linea guida):

### 3. I criteri di valutazione

Per i servizi di ingegneria e architettura, occorre precisare che, in linea generale, si fa riferimento agli elementi di valutazione e criteri motivazionali contenuti nelle «Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria»

### 4. La ponderazione

Per i servizi di ingegneria e architettura, proprio nell'ottica di valorizzare la qualità del progetto - tema centrale del Codice - il peso ponderale della componente economica (prezzo) non dovrebbe mai superare il 10%.

## **48) IGI - Istituto Grandi Infrastrutture**

1. Sarebbe opportuno arricchire la linea-guida, fornendo indicazioni sull'applicazione del criterio "prezzo o costo, seguendo un approccio costo-efficacia", in quanto si tratta di un meccanismo con copertura normativa comunitaria (art. 67 Direttiva 2014/24 (che potrebbe aiutare a risolvere gli aspetti problematici dovuti alla difficoltà di rendere conciliabile con un criterio di aggiudicazione quale la qualità/prezzo una gara alla base della quale deve esservi un progetto esecutivo.

2. Non si tratta di far rivivere il massimo ribasso, ma di recuperarne i profili positivi grazie al correttivo costituito dall'«elemento efficacia».

3. In sostanza, le stazioni appaltanti potrebbero disporre di uno strumento di politica amministrativa a metà strada tra il minor prezzo ed elementi qualitativi meno stringenti di quelli richiesti per la qualità/prezzo.

4. Un altro aspetto che merita di essere segnalato riguarda gli elementi qualitativi di giudizio, in quanto nel documento si afferma che il criterio di volta in volta utilizzato non è neutro rispetto all'esito della gara, in quanto i risultati potrebbero essere diversi a seconda che si adoperi il criterio aggregativo-compensatore oppure il metodo electre.

5. Ora, pur condividendo la conclusione che "Nessun metodo è in assoluto il migliore", andrebbe suggerito di effettuare un'attenta valutazione preliminare al momento di optare per l'uno o per l'altro meccanismo, e ciò a seconda che si voglia privilegiare l'aspetto quantitativo oppure quello tecnico.

## **49) INARSIND (Associazione di intesa sindacale degli ingegneri ed architetti liberi professionisti italiani)**

In premessa si sottolinea l'importanza di essere giunti alla soluzione dell'offerta economicamente più vantaggiosa come forma principale di affidamento, che fa competere i partecipanti sulla qualità prima che sul prezzo, fondamentale perché questo strumento sia efficace nel senso della garanzia di qualità e la non discrezionalità delle valutazioni e la preparazione della commissione giudicatrice, dandone per scontata la moralità. Si ritiene pertanto che i criteri di valutazione debbano essere il più oggettivi possibile.

Al fine di agevolare il funzionamento di questo strumento e di rendere premiante la qualità tecnica si suggeriscono le seguenti modalità operative:

- la presentazione di offerte anonime, predisposte con precise caratteristiche grafiche obbligatorie che rendano indistinguibili le offerte; si procederà alla numerazione delle buste contenenti la documentazione tecnica, quella amministrativa e l'offerta, solamente le ultime due conterranno il nome del concorrente, si procederà quindi prima con l'esame della documentazione tecnica anonima, quindi dell'offerta economica identificando quindi il vincitore ed esaminando infine la sola documentazione amministrativa dello stesso; qualora non fosse regolare si procederà con la verifica del secondo classificato e così via;

- al fine di evitare futuri errori di compilazione della documentazione amministrativa (e quindi esclusione di soggetti potenzialmente tecnicamente migliori) nonché di limitare il tempo impiegato (perso) dai concorrenti nella compilazione prima e dalla SA nel controllo poi, si propone l'attivazione attraverso il servizio Avcpass di una banca dati dei requisiti (dati relativi a personale dipendente e collaboratori e lavori eseguiti con importi e date) e di un modulo web di dichiarazione relativa ai requisiti di ordine generale (con anagrafiche e quant'altro inserite una volta per sempre - fino ad eventuali modifiche) in modo che la parte amministrativa venga gestita in automatico dal sistema: generando insieme al PassOE un certificato dei requisiti necessari e sufficienti per partecipare alla specifica gara.

Dal punto di vista dei contenuti premianti si fa presente che, essendo peraltro allo stato attuale obbligatorio per i liberi professionisti iscritti agli Albi rispettare i requisiti della formazione permanente, sarebbe opportuno che la formazione su temi specifici inerenti alla gara potesse essere spesa come elemento di valutazione (sia essa stata oggetto o meno di rilascio di CFP).

## **50) Ordine degli ingegneri della provincia di Roma**

### *Sul punto 1. Premessa*

Preliminarmente si osserva che sarebbe quanto mai opportuno, per semplificare e rendere più facilmente leggibili e pertinenti le linee guida, che siano redatte separatamente per i lavori e per i servizi e per le forniture.

### *Sul punto 2. Il quadro normativo*

Per la procedura con OEPPV non appare condivisibile la scomparsa, o quasi, dell'appalto integrato ossia di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, che dovrebbe comunque essere mantenuto per le strutture e gli impianti delle opere a rete e per le grandi opere, al fine di meglio responsabilizzare l'esecutore e avvalersi anche delle sue esperienze e professionalità.

L'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, inoltre, si sposa in maniera perfetta con l'offerta economicamente più vantaggiosa sul progetto definitivo in quanto consente di apportare le proposte migliorative, avanzate in sede di offerta, nel progetto esecutivo redatto a cura dell'Impresa. Separando in tal modo nettamente le responsabilità della Stazione appaltante e del progettista del definitivo dalle responsabilità dell'impresa e del progettista dell'esecutivo. Peraltro, andando in gara con il progetto esecutivo e l'OEPPV, si deve obbligatoriamente acquisire l'assenso dal progettista

dell'esecutivo, con il rischio di contenziosi e allungamento dei tempi, per apportare, se condivise, le modifiche proposte da terzi sul suo progetto esecutivo.

#### *Sul punto 3. I criteri di valutazione*

Ribadiamo che anche per i criteri di valutazione sarebbe opportuno avere delle linee guida differenziate fra lavori, servizi e forniture. Le valutazioni devono essere per quanto possibile oggettive su criteri connessi all'oggetto dell'appalto. Per le proposte migliorative su un progetto a base di gara, il RUP dovrebbe individuare i temi delle proposte migliorative sulla base di fatti, circostanze, esigenze, e criticità riscontrate nei documenti progettuali anche delle fasi precedenti, di quanto emerso nei pareri, autorizzazioni, ed eventuali prescrizioni e raccomandazioni in sede di Conferenza di servizio, di validazione del progetto etc e non su criteri generici o astratti applicabili in tutte le circostanze. Si condivide che anche alcuni requisiti soggettivi degli offerenti possono essere introdotti quando questi permettono di valutare meglio contenuto e affidabilità dell'offerta. Interessante inserire determinati requisiti soggettivi ritenuti meritevoli quali ad esempio l'elevato rapporto fra numero dipendenti e fatturato. L'impresa che opera con proprie maestranze e dipendenti offre maggiore garanzia e affidabilità e va premiata.

#### *Sui punti 4, 5, 6 e 7. Ponderazione e valutazioni degli elementi*

Nella documentazione di gara dovranno essere inseriti e predisposti precisi schemi di facile lettura da compilare dai singoli Commissari ed assemblare dal Presidente con l'ausilio e controllo del Segretario della Commissione.

### **51) Ordine Ingegneri della Provincia di Lodi**

All'ultimo capoverso del capitolo 3: "Va, infine, ricordato che, ai sensi del comma 14, nei criteri di aggiudicazione basati sul miglior rapporto qualità/prezzo, il bando può prevedere la richiesta di varianti, secondo le modalità ivi descritte." Occorre precisare il livello di progettazione che deve essere osservato per la presentazione delle varianti.

### **52) Ordine degli Ingegneri della Provincia di Palermo**

con specifico riferimento ai punti indicati del documento:

Art. 2 comma c)

i servizi di ingegneria e architettura, nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

Art. 2 comma c) modificato :

i servizi di ingegneria e architettura, nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro.

Art. 3

Al comma 13 viene anche stabilito che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione.

Art. 3 modificato

Al comma 13 viene anche stabilito che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente. Per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese le S.A. devono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali finalizzati all'inserimento dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione.

Viene definito giovane professionista un professionista laureato abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione secondo le norme dello Stato membro dell'Unione Europea di residenza.

### **53) Ordine Interprovinciale dei Chimici della Sicilia**

Come è noto uno degli aspetti più controversi dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) consiste nell'obbligo o meno di pubblicazione contestuale della sub-griglia, infatti la conoscenza della ripartizione esatta dei punteggi, all'interno dei punteggi assegnati noti relativi ai criteri scelti, fa correre il rischio che tutti gli offerenti sulla base dei massimi punteggi ottenibili in base della conoscenza della sub-griglia, invece di formulare una propria offerta in ragione della loro conoscenza e delle loro esperienze creino tutte la stessa offerta. Due sarebbero gli effetti finali e paradossali di ciò; Il primo è che se le offerte tecniche sono tutte identiche la gara si differenzerebbe esclusivamente per la parte di punteggio riguardante il ribasso con la conseguenza di trasformare la gara stessa in gara al massimo ribasso ed eludendo così la legge delega, che per alcune categorie prevede solo il ricorso al massimo ribasso; il secondo effetto sarebbe un notevole affievolimento della netta separazione dei profili di responsabilità. Infatti se in una gara al massimo ribasso la responsabilità della progettazione dell'opera, del servizio o del bene ricade sulla P.A in quanto l'offerente non è responsabile dell'idoneità di quanto progettato al fine ultimo, ma solo della corretta esecuzione di quanto stabilito nel bando, nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa l'offerente offre la sua soluzione a quanto desiderato dalla P.A e descritto nell'oggetto del bando e di conseguenza con la sua offerta si assume la responsabilità oltre che della corretta esecuzione dell'idoneità dell'offerta a raggiungere i suoi scopi ed infine con la partecipazione al bando che i criteri identificati sono corretti e pertinenti.

Altro annoso problema è la presenza di un punteggio troppo elevato assegnabile alle norme volontarie, tale che il non possesso di una certificazione volontaria di fatto diventi motivo di esclusione. Se è pur vero che la presenza di una certificazione è un elemento di qualità utile e pertinente allo spirito della gara economicamente più vantaggiosa, si rischia che la mancata previsione dell'equivalenza dimostrabile con mezzo differente dalla certificazione, reintroduca un elemento di illegittimità e nel campo dei servizi resi da professioni regolamentate, sposti il servizio dal soggetto legalmente titolato (il professionista) ad un soggetto illegittimo ( la società) stante che la certificazione è tipica di quest'ultime. Anche in questo caso sembra opportuno chiarire che il punteggio premiale possa essere assegnato al professionista che si avvalga di società che abbia requisiti di qualità rimanendo la responsabilità di tale scelta a totale onere del professionista e non che sia requisito diretto.

Altro punto controverso è l'anonimato dell'offerente nell'offerta tecnica. Stante che l'offerta economicamente più vantaggiosa si basa sul confronto di diverse soluzioni, soluzioni che possano essere in alcuni caso oggetto di brevetto o tipiche dell'offerente ma che non giustifichino il ricorso all'assegnazione diretta (si pensi ad esempio ad una gara per l'acquisizione di autovetture in cui partecipanti direttamente, in quanto richiesto, siano le case madri, ognuno proponendo il proprio modello ed elencandone le caratteristiche tecniche inevitabilmente svelerebbe la sua identità; o in casi più semplici in cui i partecipanti possano essere soggetti singoli o associati nell'esame del sistema organizzativo ove fosse presente un solo singolo o un solo associato verrebbe subito individuato, stante

che in ogni caso la Commissione aggiudicatrice è a conoscenza dell'elenco dei partecipanti). Ad avviso di quest'Ordine tale requisito di anonimato nell'offerta tecnica è superfluo ed irrilevante se i criteri e la sub-griglia sono effettivamente basati su indici di assoluto rigore matematico tale che non vi sia alea di discrezionalità nell'assegnazione del punteggio.

Sulla integrità del plico va rilevato che tale integrità sia asseverata e provabile dal ricevente al momento della ricezione e della protocollazione. Risulta fin troppo evidente che funzionari infedeli posano manomettere tale integrità provocando l'esclusione di un soggetto già danneggiato dalla circostanza della violazione del suo plico, che se provabile dovrebbe portare all'annullamento e ripetizione della gara.

Sembra quindi opportuno che ANAC chiarisca tale punto, magari statuendo che la sub-griglia debba essere depositata in busta sigillata contestualmente all'emanazione del bando, tale che i partecipanti ne possano vedere l'effettiva presenza ma non conoscerne il contenuto, che siano esplicitati i motivi di scelta dei criteri e del relativo punteggio nel bando stesso, e nella sub-griglia, che sia vietato la richiesta per gli appartenenti a professioni protette di requisiti non attestabili dall'Organo deputato in sede nazionale o europea a vigilare sulla professione protetta ai sensi dell' art. 3 della Direttiva 2005/36/CE (per l'Italia gli Ordini), che fissi modalità di registrazione dell'integrità del plico, che stabilisca che gli indicatori rispanzano a rigidi requisiti matematici e che siano possibilmente di natura frazionaria. Non convince quanto scritto da codesta ANAC circa la presenza di elementi qualitativi discrezionali, in quanto stante il generale obbligo di motivazione di cui al procedimento amm.vo, comporta che la motivazione sia matematicamente trasferibile come nel caso dell'espressione del voto di rendimento scolastico, peraltro l'OEPV comporta tale passaggio, quindi si ritiene che per i punteggi assegnabili senza che vi sia la possibilità di elaborare un indicatore, vengano prestabiliti prima dell'analisi delle offerte da parte della commissione una tabella tra possibili motivazioni e punteggio assegnabile.

Per quanto attiene i requisiti di qualità professionale si tenga conto dell'assolvimento dei compiti di formazione continua.

#### **54) SIFaCT )Società Italiana di Farmacia Clinica e Terapia)**

La Società Italiana di Farmacia Clinica e Terapia (SIFaCT) ha stabilito di contribuire alla consultazione pubblica di A.N.A.C. designando due suoi dirigenti esperti nello specifico settore degli appalti pubblici per l'approvvigionamento del materiale sanitario.

Il contributo che di seguito si riporta ha come scopo quello di migliorare le modalità di predisposizione dei capitolati speciali.

##### *Unità di misura dei prodotti*

Come è possibile verificare anche sul sito C.O.N.S.I.P, le unità di misura indicate non prevedono in maniera esplicita il "trattamento terapeutico". Le unità di misura indicate in generale dalle stazioni appaltanti regionali, locali e anche della stessa S.p.A. del M.E.F. corrispondono a quanto tradizionalmente in uso su base ponderale (es. mg), volumetrico (es. ml) o di riferimento internazionale (U.I.).

L'elemento di novità introdotto dalla Regione Toscana con la gara ad evidenza pubblica sui trattamenti per la degenerazione maculare legata all'età non è stata adottata nella gara CONSIP. Si ritiene opportuno che ANAC la indichi in quanto potenzialmente utile per aumentare il livello del confronto competitivo tra le imprese e per consentire una valutazione più adeguata alle necessità del servizio sanitario nazionale.

##### *Parametrazioni nell'ambito della valutazione qualità/prezzo*

Nell'ambito dei parametri utilizzabili per la valutazione qualità/prezzo dei medicinali, si ritiene utile sottoporre ad A.N.A.C. anche il parametro "intangibile" della letteratura scientifica. Tale parametro è già stato introdotto nell'ambito della gara IntercentER sui prodotti per uso glicemico (strisce reattive) e può corrispondere a un elemento di innovazione nell'ambito delle gare per l'acquisto dei medicinali. Gli elementi potrebbero anche essere rappresentabili in questa forma: (a) elementi tangibili; (b) elementi intangibili; (c) elementi di innovazione tecnologica (con particolare riferimento ad es. a norme ISO e letteratura scientifica).

I criteri di valutazione dei parametri di qualità possono essere così esemplificabili: (a) tangibili, quelli i cui parametri sono facilmente misurabili e documentabili; (b) intangibili, quelli che si basano su una valutazione discrezionale.

Per quanto attiene ad esempio ai farmaci o ai dispositivi medici i parametri tangibili sono rispettivamente desumibili da: (a) RCP, Riassunto delle caratteristiche del prodotto e foglietto illustrativo; (b) Scheda tecnica e foglietto illustrativo.

Quelli intangibili possono ad es. attenersi a: (a) Utilizzabilità in sotto-popolazioni/indicazioni terapeutiche; (b) Valutazione della letteratura scientifica.

La qualità sui farmaci può essere valutata sul piano: (a) Farmaceutico (es. forme farmaceutiche, vie di somministrazione e dosaggio); (b) Farmacologico (posologia, tempi di picco, uso in sotto-popolazioni etc.); (c) Tossicologico (eventi avversi, tossicità in prima o seconda generazione etc.); (d) Regolatorio (indicazioni terapeutiche); (e) Tecnologico (livelli base e livelli avanzati).

Esempi di questa valutazione avanzata con qualità/prezzo sono rintracciabili nell'ambito di gare ad evidenza pubblica dell'area vasta Emilia Nord per 3 prodotti biotecnologici originatori (epoetine). Per le epoetine, ad esempio, in una gara in Emilia del 2004 il differenziale qualitativo venne considerato sul piano farmaceutico e farmacologico. In particolare, venne concordato in Commissione Terapeutica di definire il rapporto qualità-prezzo attribuendo un massimo di 15 punti alla qualità e di 85 punti all'offerta economica più conveniente.

I requisiti individuati sono di seguito elencati: (a) lo schema posologico che consente la riduzione del numero di somministrazioni settimanali/mensili; (b) la possibilità della duplice via di somministrazione (s.c. ed e.v.) in ambito nefrologico; (c) la possibilità di usare la stessa dose, per ottenere lo stesso risultato clinico, nelle casistiche previste ai punti 1 (riduzione del numero di somministrazioni settimanali/mensili) e 2 (ricorso alla via di somministrazione s.c. vs. e.v.).

#### *La valutazione della letteratura scientifica*

In merito alla valutazione della letteratura scientifica sia di tipo evidenziale riguardante l'efficacia sia di tipo farmacoeconomico riguardante il rapporto costo/efficacia, si riporta di seguito una possibile esemplificazione di quanto sopra proposto (con relativa attribuzione di "livelli" crescenti di qualità):

- Livello 0: nessuna bibliografia clinica. Né il capitolato di gara (né gli allegati del capitolato stesso) riportano la bibliografia "clinica" che descrive il posizionamento terapeutico dei farmaci oggetto di gara.

Quindi: non ci sono garanzie sul rispetto dell'appropriatezza clinica.

- Livello 1: presente un'unica bibliografia clinica complessiva. È presente una bibliografia clinica che, tramite un'unica lista bibliografica, si limita a descrivere complessivamente il posizionamento terapeutico di tutti i farmaci oggetto di gara. Quindi, ci sono garanzie sul rispetto dell'appropriatezza clinica dell'intera classe di farmaci.

- Livello 2: presenti tante bibliografie cliniche separate quanti sono i lotti di gara. È presente una bibliografia clinica suddivisa per singoli lotti. Ogni lotto ha le sue specifiche citazioni bibliografiche (tante liste quanti sono i lotti). Quindi: ci sono garanzie sul rispetto dell'appropriatezza clinica per ciascun lotto di gara.

- Livello 3: presente una bibliografia farmaco-economica a sostegno del prezzo di base d'asta. Oltre al soddisfacimento dei criteri per il Livello clinico 1 oppure 2, esiste una bibliografia farmaco-economica (o un calcolo di farmaco-economia svolto localmente dalla stazione appaltante) che spiega come è stata calcolata la base d'asta riportata nel capitolato di gara. Quindi: oltre al rispetto dei requisiti clinici, ci sono garanzie sul rispetto del rapporto costo/efficacia.

S.I.Fa.C.T. ritiene di poter ulteriormente contribuire all'evoluzione del sistema degli appalti pubblici e si dichiara disponibile ad ulteriori forme di collaborazione.

## **55) Utilitalia**

Utilitalia è la Federazione che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas, rappresentandole presso le Istituzioni nazionali ed europee. Nasce dalla fusione di Federutility (servizi energetici e idrici) e di Federambiente (servizi ambientali).

Risulta del tutto evidente l'interesse delle associate - sia in qualità di stazioni appaltanti, sia come partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi e forniture - nei confronti del tema oggetto della presente consultazione.

Pur condividendo l'impostazione generale del documento, la Federazione ritiene opportuno individuare, di seguito, alcune problematiche e le relative soluzioni che ripercorrono gli argomenti e gli spunti elaborati dall'Autorità.

### *2. Il quadro normativo*

L'ANAC si limita a riportare puntualmente le ipotesi tassative in cui è riconosciuta alla stazione appaltante la facoltà di utilizzare – fornendo un'adeguata motivazione – il criterio di aggiudicazione “del minor prezzo” (articolo 95 commi 4 e 5, D.Lgs. 50/2016).

Tra queste particolare complessità presenta l'accertamento delle eccezioni riferite all'affidamento dei servizi e delle forniture ripetitivi, con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato (lettere b) e c).

L'assenza di criteri univoci per la qualificazione dell'oggetto del contratto potrebbe rendere di fatto difficoltosa l'applicazione della norma e aprire la strada all'opera integrativa della giurisprudenza, dando luogo ad interpretazioni non univoche caratterizzate da un elevato grado di discrezionalità.

Al fine di scongiurare letture ondivaghe foriere di contenziosi, sarebbe opportuno fornire elementi oggettivi idonei alla corretta individuazione dei servizi e delle forniture di cui sopra.

### *3. I criteri di valutazione*

L'ANAC ricorda che ai sensi dell'articolo 95, comma 13, D.Lgs. 50/2016, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati, per quanto di interesse, al rating di legalità. Sul punto, le bozze di linee guida sottolineano che “a meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione” che, come noto, non sono in possesso delle caratteristiche richieste per la sua attribuzione.

Per evitare utilizzazioni strumentali di tale previsione da parte delle stazioni appaltanti ed assicurare, nel contempo, certezza giuridica, occorrerebbe individuare puntualmente le misure di compensazione da adottare in caso di previsione di detto criterio.

Inoltre, l'interpretazione desumibile dal documento volta a limitare la valutazione del rating alle ipotesi in cui la stazione appaltante scelga direttamente gli operatori economici da invitare non appare supportata da adeguate ragioni di carattere logico/giuridico.

Sarebbe, pertanto, auspicabile estendere l'utilizzo del criterio in commento anche alle procedure aperte.

#### *7. La formazione della graduatoria*

Il documento posto in consultazione non contiene alcuna indicazione in materia di anomalia dell'offerta.

Sul punto occorrerebbe una precisazione circa la necessità o meno di effettuare l'individuazione della offerta anormalmente bassa indipendentemente dall'importo oggetto di affidamento e in considerazione del disposto di cui all'articolo 97, comma 8, D.Lgs. 50/2016 che prevede l'esclusione automatica solo con offerte ammesse pari o superiore a 10.

## **C. Operatori economici**

### **56) ACCREDIA Ente unico di accreditamento**

Le linee guida in oggetto integrano le prescrizioni dell'art. 95 indicando, tra i criteri da prendere in esame per procedere alla valutazione delle OEPV, le certificazioni in vari ambiti di applicazione: sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici. Accredia ritiene opportuno che le linee guida menzionino al posto del termine "certificazioni" la più estesa espressione "valutazioni della conformità", che comprende:

- certificazioni (di sistemi di gestione, prodotto, personale),
- rapporti di prova (emessi da laboratori di prova),
- rapporti di ispezione (emessi da Organismi di ispezione),
- certificati di taratura (emessi da laboratori di taratura)
- rapporti di prove valutative interlaboratorio (emessi dagli organizzatori di schemi di prove valutative interlaboratorio).

Infatti, ogni valutazione sopra richiamata potrebbe essere idonea ad attestare la qualità della fornitura, in base alla sua natura.

Si ricorda tuttavia che le valutazioni di conformità possono essere emesse da Organismi che si sottopongono all'accreditamento (nel rispetto del Reg. (CE) n. 765 del 2008), il cui operato è periodicamente valutato ai sensi della norma di riferimento da Enti riconosciuti internazionalmente, e Organismi che, invece, non subiscono alcun tipo di verifica sul loro operato, se non previsto diversamente dalla legge.

Si ritiene che le linee guida ANAC dovrebbero dare indicazioni per lo svolgimento delle valutazioni delle OEPV relativamente a quanto sopra, ricordando che una comparazione oggettiva tra offerte deve tenere presente che le principali caratteristiche delle valutazioni di conformità garantite dall'accreditamento sono professionalità, terzietà e indipendenza, elementi che dovrebbero quindi caratterizzare eventuali attestazioni diverse dalle valutazioni di conformità accreditate.

Per limitare la soggettività delle valutazioni da parte delle stazioni appaltanti le linee guida potrebbero specificare a quali norme tecniche devono riferirsi le valutazioni di conformità per essere maggiormente idonee a fornire evidenza delle caratteristiche dell'oggetto del bando, per aree tematiche (ambiente, sicurezza, gestione dell'energia).

Accredia è disponibile a fornire il proprio supporto alle individuazione delle specificità delle norme tecniche in riferimento alle quali è possibile ottenere valutazioni di conformità.

Si ricorda che, qualora la valutazione di conformità sia richiesta esplicitamente dalla stazione appaltante o sia di per sé oggetto di bando, in tali casi deve essere obbligatoriamente fornita da Organismo di valutazione della conformità accreditato (art. 82 Dlgs 50/2016).

## 57) Alstom Ferroviaria SpA

Alla pagina 4 delle "Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa" si legge:

"Non è opportuno procedere, invece, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica. In sostanza, mentre è opportuno che per ciascun criterio di valutazione - di cui si compone la parte tecnica - il concorrente che ha presentato l'offerta migliore ottenga il punteggio massimo, così come avviene per i criteri quantitativi, inclusa la componente economica, ciò non è necessario per il complesso dell'offerta tecnica, dal momento che non si possono compensare carenze in alcune parti dell'offerta con pregi in altre."

Se la verifica di anomalia rimane discrezionale, di norma, le stazioni appaltanti non tenderanno ad effettuarla al fine di risparmiare tempo e danaro, ciò determinerà, come è stato sino ad ora, una propensione degli appaltatori spregiudicati ad eccedere nella determinazione di un prezzo esageratamente basso per sovvertire un punteggio tecnico particolarmente svantaggioso.

Pertanto, onde evitare quanto sopra, si suggeriscono le seguenti modifiche alle linee guida:

o IPOTESI 1 dovranno essere considerate automaticamente nulle tutte quelle offerte che saranno inferiori di oltre il 10% la media delle offerte presentate, escludendo dal solo calcolo quella più bassa e quella più alta; inoltre, sarebbe opportuno che l'esclusione automatica fosse prevista per tutte quelle gare il cui numero di offerte valide sia superiore a 2.

OPPURE

o IPOTESI 2 dovranno essere considerate automaticamente nulle tutte quelle offerte che supereranno di oltre 5 PUNTI la media dei punteggi ottenuti dalle offerte valide, escludendo dal solo calcolo quella più bassa e quella più alta; inoltre, sarebbe opportuno che l'esclusione automatica fosse prevista per tutte quelle gare il cui numero di offerte valide sia superiore a 2.

OPPURE

o IPOTESI 3 stabilire l'automaticità della verifica di anomalia al verificarsi di precisi presupposti, che potrebbero essere quelli già determinati in modo equilibrato dalla precedente normativa (art. 86, co. 2, d. lgs. 163/06).

## 58) CNS - Consorzio Nazionale Servizi Bologna

Note "correttive" della formula:

$$V(a)_i = R_a / R_{max}$$

dove:

$R_a$  = ribasso offerto dal concorrente (a)

$R_{max}$  = ribasso massimo tra le offerte presentate  $R_x/R_{max}$ :

da applicarsi nel caso in cui il ribasso massimo risulti contenuto al di sotto del 10%

si può ipotizzare, in caso di ribasso massimo inferiore a un certo livello previsto a bando, di maggiorare i ribassi di uno stesso valore assoluto, pure indicato nel bando, mantenendo inalterati gli scarti tra le offerte.

si ritiene opportuno ribadire una netta preferenza, rispetto alla soluzione lineare pura, nei riguardi della formula che fa uso del valore di soglia, in particolare per l'aggiudicazione di appalti di Servizi e la "attesa" obbligatorietà per i Servizi labour intensive

( cfr Manuale OEPV Terotec prof. Luigi Grasselli UniMoRe)

Note per : "nuovi criteri per l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa che siano in grado di premiare anche innovazione e ricerca";

Premessa:

Il nuovo codice contempla (per casi specifici) che il peso dei criteri qualitativi possa essere compreso fra zero (criterio del minor prezzo, comma 4 dell'art. 95) e 100 (comma 7 dell'art. 95 "7. L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi."

Nel merito:

In generale: Introdurre fra i "criteri qualitativi" dei punteggi specifici dedicati all'innovazione (di prodotto/processo) e alla ricerca (il cui peso complessivo dovrà tendere verso il 100 o comunque essere > di 60 – considerando che, giustamente, il nuovo codice non ripropone un "peso" di riferimento fra valori qualitativi ed economici ma lascia la decisione alle conoscenze/finalità della Stazione Appaltante)

Ipotesi di valutazione parametrica (sempre con punteggi qualitativi dedicati): introduzione fra i criteri degli indicatori maggiormente presenti in letteratura:

valori di input : spese in R&S, addetti alla R&S .

valori di output: numero dei brevetti di nuovi prodotti/processi, (e mutuando e sostituendo le "pubblicazioni"), attestati di "raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'applicazione dei sistemi innovativi "rilasciati da Enti Pubblici.

Il "limite" è che i criteri potrebbero premiare solo le medie e grandi imprese che investono in ricerca.

Ipotesi di valutazione discrezionale ( sempre con punteggi qualitativi dedicati) - cfr: MIUR- CIVR Linee Guida per la Valutazione della Ricerca-:

Produttività:

coerenza con obiettivi, attività, tempi dell'Offerta

Qualità:

Precisione e chiarezza

Originalità: elementi di originalità rispetto allo stato dell'arte del settore ( Benchmarking)

Competenza documentata del proponente: progetti pilota attuati, esperienze attestate in essere o concluse presso altri Enti.

Chiarezza e misurabilità degli obiettivi: KPI e SLA

Impatto economico sociale:

Formazione degli addetti ed enti formativi

Collaborazioni con Enti e Istituti

Voci dei benefici economici indicati in OT (Offerta Tecnica) e quantificati in OE (Offerta Economica)

Valutazione sommativa o retrospettiva:

Condotta a fine periodo secondo i KPI indicati e rispetto alle SLA indicate,( si può ipotizzare una "trattenuta" economica – tipo garanzia - da erogarsi in unica soluzione a fine appalto a risultato atteso ottenuto e verificato)

Punti di forza:

La presenza di punteggio qualitativo "dedicato" alla ricerca e all'innovazione contribuisce al diffondersi della "cultura" della Ricerca.

Gli indicatori (KPI , SLA ecc.) consentono una valutazione discrezionale che coniughi sia dati oggettivi (per i quali si tende sempre a esprimere il massimo consentito) sia coerenza, qualità e reputazionalità. La valutazione finale, se “agganciata” a un saldo economico, induce al rispetto degli obblighi contrattuali/progettuali assunti.

Punti di debolezza:

E' ragionevole pensare che, in generale, i Soggetti Aggregatori tendano ad aumentare la distanza fra chi bandisce e aggiudica una Gara d'Appalto e chi gestirà la fornitura/servizio (distanza intesa anche fra diverse strutture del medesimo ente). Non è detto che chi valuti positivamente e misurabili innovazioni e ricerche trovi le corrispondenti “capacità” gestionali in chi dovrà condurre e controllare, inficiando sia le attività dei proponenti che dei valutatori. Andrebbero indicate in documenti di gara/progetto le tempistiche e le metodiche di verifica (anche affidate a soggetti terzi).

## **59) Consorzio Italiano Costruzioni Manutenzioni e Servizi Società Cooperativa**

Riferendoci più specificatamente ai lavori, ambito prevalente della nostra attività, il documento di consultazione appare largamente condivisibile, a partire dall'affermazione che i criteri di valutazione dell'OEPV devono essere oggettivi (punto 3. comma 1 del documento).

Così come appare condivisibile che gli elementi in gioco debbano essere di natura articolata: quantitativa, caratteristica dell'operatore e qualitativa (punto 5. comma 1 del documento).

Proprio al fine di determinare un giusto mix di tali elementi, la posizione dell'Autorità, a nostro avviso, dovrebbe spingersi a fissare le proporzioni di riferimento (in termini di peso sul punteggio pari a 100) delle varie categorie, o quanto meno a stabilire un principio di sostanziale equivalenza delle tre componenti, per evitare che una di queste assuma una valenza determinante e svisciva l'importanza delle altre.

Intendiamo riferirci, in particolare, agli aspetti di carattere qualitativo e ancor più specificatamente a quelli di carattere valutativo (discrezionale) che non dovrebbero potere eccedere, nel loro complesso, un certo limite (35 su 100?), ferma restando la necessità, affermata nel documento di consultazione (punto 6. comma 1), che siano comunque indicati nel bando i criteri motivazionali cui si deve attenere la commissione di gara per la valutazione delle offerte.

Inoltre riteniamo che la componente prezzo, pur nel contesto di una pluralità di elementi di valutazione, debba rappresentare un dato significativo dell'offerta. Quindi, oltre ad avere un peso, in termini di punteggio, non inferiore ad un certo limite (35 su 100?), dovrebbe dar luogo alla determinazione dei punteggi attribuiti ai vari concorrenti con modalità tali da non limitare eccessivamente la concorrenza basata sul prezzo, ma neppure con modalità tali da esaltare oltre misura le differenze.

In tale ottica il metodo più equilibrato appare quello della “formula bilineare” che si colloca in posizione intermedia tra il metodo della “interpolazione lineare” (che accentua le distanze fra le offerte) e quello della “proporzionalità inversa” (che riduce eccessivamente le distanze fra le offerte).

La preoccupazione sull'eccesso di peso degli elementi di carattere valutativo (con possibile uso improprio della discrezionalità data alla commissione di gara) ci fa esprimere un giudizio negativo - almeno per gli appalti di lavori - sulla possibilità data dalle norme di ricorrere al “prezzo fisso”, che annullerebbe l'elemento costo dall'OEPV.

In tale ipotesi, infatti, la concorrenza fra gli operatori sarebbe basata sulle caratteristiche qualitative dell'offerta, con conseguente incremento degli ambiti di discrezionalità concessi alla commissione di gara.

Infine, in merito alla componente tempo di realizzazione delle opere, riteniamo che sia ormai acclarata l'inefficienza della sua introduzione come elemento quantitativo di valutazione delle offerte, considerato che i concorrenti, in genere, tendono ad allinearsi sulla riduzione massima prevista.

In concreto, quindi, la sua eventuale presenza finisce per creare un peso fittizio nel rapporto tra gli elementi quantitativi e quelli qualitativi.

Meglio sarebbe, allora, considerare la riduzione dei tempi come elemento di valutazione tecnica – quindi qualitativa, ancorché misurabile - offerto dal concorrente e giustificato da un'analisi di effettiva fattibilità, oggetto di valutazione da parte della commissione di gara.

## **60) Engineering Ingegneria Informatica S.p.A.**

Le presenti osservazioni discendono dall'esperienza specifica negli appalti per servizi nel settore IT.

Si ritiene che le specificità delle gare per servizi informatici siano numerose e potrebbero essere esaminate più compiutamente se l'ANAC volesse lanciare una specifica Consultazione come già fatto per altri settori in precedenza (Consultazione di Settembre 2014 sugli appalti pubblici di servizi postali).

Di seguito comunque alcune prime osservazioni sul tema dell'individuazione dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa in appalti per servizi informatici.

Ad oggi l'effettiva implementazione della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei fatti porta nella stragrande maggioranza dei casi, alla selezione di offerte col criterio del massimo ribasso. Possono farsi svariati esempi di aggiudicazione in cui la combinazione di:

- 1) attribuzione di punteggi tecnici sostanzialmente equivalenti;
- 2) non attribuzione ad alcun partecipante di punteggio tecnico superiore all'80% del punteggio massimo, con conseguente mancata verifica dei requisiti di sostenibilità economica;

ha portato di fatto all'aggiudicazione al massimo ribasso e in assenza di verifiche. Una sintetica, amara ma realistica disamina della situazione è nell'articolo del Prof. Fuggetta <http://www.techeconomy.it/2016/05/14/lipocrisia-un-mercato-malato/>. Questo sta avendo le seguenti conseguenze:

- 1) Pratiche progettuali poco trasparenti volte a recuperare con ampliamenti in corso d'opera la profittabilità sacrificata in fase di offerta.
- 2) Scarsa qualità dei progetti e dei servizi in un settore definito strategico per l'ammodernamento del paese
- 3) Penalizzazione delle aziende più innovative e virtuose che vedono mortificati gli ingenti investimenti fatti nel settore e rivolgono le loro migliori energie al settore privato.

Possibilità di appalti a prezzo fisso

La possibilità prevista al comma 7 dell'art.95 ("L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi") risulta particolarmente significativa e applicabile in molti appalti relativi a servizi informatici e quindi le Linee Guida potrebbero suggerirla come "modalità standard" di aggiudicazione di servizi informatici a meno che l'Amministrazione Committente non ravvisi specificità che ne sconsiglino l'adozione. Le principali motivazioni che giustificano l'adozione del prezzo fisso sono:

- 1) tranne i casi in cui l'appalto preveda anche la fornitura di HW e/o di SW di base/middleware e/o pacchetti, il costo del lavoro è la componente pressoché totalitaria del costo della fornitura.
- 2) sempre più spesso gli appalti di servizi informatici non richiedono la realizzazione "a corpo" ma piuttosto l'erogazione, a fronte di massimali, di servizi in modalità "resource-based", spesso indicati

anche come “time&material”(esempio: Giorni/Persona per attività di sviluppo e/o assistenza e/o conduzione di sistemi informatici) o “size-based” a fronte di massimali erogabili (esempio: Punti Funzione per attività di sviluppo e/o di Application Maintenance). Si noti, inoltre, che anche per servizi “size-based” come quelli misurati in Punti Funzione, le Amministrazioni Committenti spesso vincolano sia il mix di figure professionali da adottare sia la produttività da garantire; quindi anche servizi “size-based” sono riconducibili, dal punto di vista della quantificazione economica, a servizi “resource based”;

3) dai punti precedenti deriva la possibilità di predeterminare già in fase di definizione dell'appalto il suo prezzo, sulla base dei volumi di figure professionali previsti e delle tariffe di mercato per dette figure, ricordando, altresì i trattamenti salariali minimi inderogabili.

È infine da sottolineare come quanto sopra esposto renda evidente che l'attuale regola sull'anomalo ribasso che rende obbligatoria la relativa giustificazione solo nel caso di contemporaneo ottenimento dei quattro quinti sia del punteggio tecnico sia del punteggio economico, non si adatti agli appalti dei servizi informatici, stante la pressoché anelasticità dei costi dovuti quasi al 100% a volumi predefiniti di risorse professionali.

#### *Valutazione della qualità della fornitura*

Dall'esame di numerose gare per servizi informatici emerge sempre più evidente quella che si potrebbe definire come “la decisione di non decidere” da parte delle Commissioni di gara: si assiste infatti sempre più ad un appiattimento delle graduatorie sul punteggio tecnico con i primi in graduatoria sgranati fra loro con differenze così esigue da renderle veramente poco significative ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto che, alla fine, viene deciso quasi esclusivamente dalle offerte economiche (trasformando praticamente una gara OEPV a una gara al prezzo più basso).

Ne consegue la necessità di operare per restituire alla valutazione della qualità tecnica delle offerte il suo giusto ruolo; questo passa per:

- 1) individuazione di criteri e sottocriteri di valutazione delle offerte effettivamente significativi e specifici per il singolo appalto, evitando la riproposizione di criteri “standard”- ripetitivi e diffusamente adottati - il che induce inevitabilmente a fenomeni di appiattimento e similitudine delle offerte dei fornitori
- 2) sia obbligatorio il confronto a coppie come metodo di valutazione
- 3) attribuire “premi” aggiuntivi alle offerte migliori secondo la graduatoria attribuita dalle commissioni aggiudicatrici in modo da amplificare le distanze tra i singoli punteggi evitando così di rendere irrilevante il punteggio tecnico
- 4) rendere obbligatoria la giustificazione del prezzo per ribassi anomali indipendentemente dal punteggio tecnico

Nuovi criteri per l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa che siano in grado di premiare anche innovazione e ricerca

Il settore IT è un settore ad altissima innovazione tecnologica e quindi gli appalti in questo settore dovrebbero sicuramente essere tra i primi in cui si inseriscano criteri in grado di premiare anche l'innovazione e la ricerca. Una possibilità sarebbe quella - analogamente a quanto previsto dal comma 13 per criteri premiali legati al rating di legalità, etc, - di prevedere criteri premiali legati all'impegno dell'appaltatore nel campo dell'innovazione e ricerca. Esempi di criteri potrebbero essere:

- 1) Laboratori di ricerca e innovazione ufficialmente certificati dal MIUR (o certificazioni/abilitazioni analoghe)
- 2) Progetti attivi e realizzati nell'ultimo triennio nell'ambito dei programmi di ricerca europei e/o nazionali (dando un valore diverso ai due ambiti come si fa per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche)

### *Modalità di calcolo del punteggio economico*

Come già detto, la possibilità di appalto a prezzo fisso sembra quella più adatta alla maggioranza degli appalti di servizi informatici. Comunque, qui di seguito si formulano alcune osservazioni puntuali rispetto ad alcune indicazioni presenti nelle Linee Guida. Nel documento si esaminano il metodo dell'interpolazione lineare e quello bilineare. Con riferimento a quest'ultimo, sulla base dell'esperienza avuta in diverse gare che hanno utilizzato detto metodo, si sottolinea come, a differenza dell'obiettivo che si vorrebbe raggiungere ("Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi"), spesso l'applicazione pratica ha portato esattamente al risultato opposto. D'altra parte è facile determinare che se  $A_{max} < A_{soglia}/X$  il coefficiente angolare della seconda retta risulta maggiore del coefficiente angolare della prima retta (ottenendo quindi l'opposto dell'effetto desiderato di flettere il punteggio oltre una data soglia).

Riportandosi al metodo dell'interpolazione lineare, se lo si utilizzasse con riferimento al prezzo e non al ribasso e quindi con la formula  $P_{min}/P_a$  si otterrebbe una distribuzione in cui si elimina il problema di "differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati": d'altra parte non si vede perché un'offerta a base d'asta debba necessariamente non prendere alcun punteggio mentre allo stesso tempo un'offerta con uno sconto anche minimo (e quindi con un vantaggio per l'Amministrazione irrisorio in termine di risparmio) debba prendere il massimo del punteggio. Utilizzando l'interpolazione lineare basata sui prezzi si garantisce ovviamente che l'offerta con il massimo sconto prenda il 100% del punteggio (in quanto garantisce il massimo del risparmio) ma il punteggio assegnato alle altre offerte è modulato sulla base dell'entità delle differenze di risparmio.

## **61) Green Building Council Italia**

### *1. Premessa*

Con la pubblicazione del documento di consultazione relativo alle "Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa" si è aperto un nuovo fronte di confronto tra l'ANAC e gli stakeholders. La nostra Associazione intende intervenire su alcuni aspetti delle linee guide e, nello specifico vuole evidenziare le problematiche connesse all'allineamento tra i Criteri Minimi Ambientali (CAM), in particolare quello sull'edilizia, e gli articoli di riferimento del nuovo Codice degli Appalti. GBC Italia, tra i cui obiettivi c'è il favorire e accelerare la diffusione di una cultura dell'edilizia sostenibile, guidando la trasformazione del mercato, ha attivamente collaborato al gruppo di lavoro del Ministero dell'Ambiente per la redazione dei CAM edilizia.

L'osservazione è focalizzata pertanto sull'applicazione dei CAM edilizia, la cui applicazione, dopo la emanazione del collegato ambientale, è divenuta obbligatoria, con riferimento ai relativi punteggi da allineare con i criteri di sostenibilità energetico ambientale contenuti nel codice di cui all'OEPA (Art.95 comma 6).

### *2. In merito ai CAM*

Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti, emanati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, per l'individuazione di un set di criteri ambientali "minimi" per ciascuna tipologia di acquisto, con riferimento alle diverse categorie merceologiche individuate nel PAN-GPP.

Per ciascun criterio o set di criteri, vengono definiti obiettivi quantitativi e temporali con riferimento alla loro applicazione nelle pratiche di acquisto pubblico che, con l'entrata in vigore del collegato ambientale, sono divenute obbligatorie con le diverse percentuali di applicazione.

Nello specifico, per gli appalti relativi all'acquisto di lampade e di servizi di illuminazione, ai servizi energetici per gli edifici e alle attrezzature elettriche ed elettroniche per l'ufficio e per progettazione e

costruzione ristrutturazione manutenzione di edifici, la norma prevede un'applicazione del 100% del valore delle gare di appalto. Nel dispositivo, inoltre, è prevista l'applicazione dei CAM, per almeno il 50% del valore, per le ulteriori categorie di servizi e di prodotti per i quali sono stati emanati i relativi decreti. Tale norma si estende ai CAM, che saranno via via pubblicati, e che rientreranno nell'ambito della applicazione della predetta legge.

I criteri ambientali si definiscono "minimi" in quanto elementi "di base" di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili, e costituiscono la dotazione minima di specifiche tecniche, atte a garantire un'adeguata risposta da parte del mercato all'offerta verde proposta.

I criteri ambientali da utilizzare nelle gare, devono essere validi da un punto di vista scientifico, verificabili da parte dell'ente aggiudicatore, e, realizzabili per le imprese offerenti. Pertanto, laddove possibile, i criteri faranno riferimento alle norme tecniche esistenti ad etichette ecologiche ufficiali di vario tipo, attingendo dalle varie fonti informative esistenti; e saranno calibrati in modo da garantire il rispetto dei principi della non distorsione della concorrenza e della par condicio, garantita a tutti gli offerenti.

Si prevedono criteri premianti per le caratteristiche ambientali che verranno individuate in relazione all'attribuzione di punteggi: tale procedura consiste nell'assegnare dei punteggi tecnici addizionali in favore di determinate performance ambientali, così come tra l'altro previsto nel nuovo codice degli appalti.

### *3. Osservazioni*

Il Secondo comma dell'art. 34 (criteri di sostenibilità energetica ambientale) prevede espressamente che i CAM siano tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. L'art. 71 (Bandi di gara), inoltre, prevede che i bandi di gara "contengono altresì i criteri minimi ambientali di cui all'art.34". Infine l'art.95 comma 6 prevede nello specifico i criteri oggettivi con riferimento agli aspetti ambientali e sociali connessi all'appalto. Tale richiamo, a parere di GBC Italia, se non coordinato con le disposizioni vigenti, relative all'applicazione dei CAM, potrebbe causare difficoltà operative di applicazione. Giova ricordare infatti che i CAM hanno una loro coerenza interna e sono il frutto di un percorso che inizia con l'adozione del PANGPP nel 2008, e viene attuato con i successivi decreti dei CAM emanati fin dal 2013. Ognuno di questi decreti prevede, al proprio interno, sia le specifiche tecniche di base che i criteri premianti per tipologia di servizio e prodotto da applicarsi ai documenti di gara. Riteniamo pertanto importante che venga introdotto nelle linee guida OEPV uno specifico richiamo ai CAM, con riferimento al fatto che le singole amministrazioni potranno introdurre criteri di valutazione che prevedano criteri di aggiudicazione e punteggi premianti esclusivamente per prestazione superiori a quelle previste nei criteri minimi di base e contenuti nei singoli CAM.

Così come riteniamo altrettanto importante che i Criteri ambientali di base e i criteri di verifica contenuti nei CAM vengano espressamente previsti nel bando (così come tra l'altro disposto all'art.71 del nuovo Codice) e verificati in sede di scelta dell'offerente, il tutto in aderenza ai CAM adottati e a quelli da pubblicare. Appare infine utile sottolineare come l'attribuzione dei punteggi, ancorché declinabile in funzione della sensibilità delle singole amministrazioni e coerente con l'oggetto dell'appalto, non possa prescindere dalla raccomandazione UE che, più volte, esprimendosi su questo punto, ha previsto un punteggio minimo da attribuire alle prestazioni energetiche ed ambientali nelle procedure di gara non inferiore al 15% (Manuale Verde della Commissione Europea e Toolkit).

### *Proposte modifiche ed integrazioni al testo delle linee guida*

#### *Par.2 (Quadro normativo)*

Alla fine del paragrafo si propone di aggiungere:

Le stazioni Appaltanti debbono tenere in debito conto, nella individuazione dei criteri di aggiudicazione dell'Offerta (OEPV) dei criteri contenuti nei rispettivi CAM, così come disposto al 2 comma dell'art. 34 (criteri di sostenibilità energetica ambientale).

Rif: (i CAM sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'OEPV, ai sensi dell'articolo 95, comma 6). Si ritiene infine che, ai sensi dell'art. 71 del codice, i bandi debbano “contenere obbligatoriamente i criteri minimi ambientali di cui all'art.34”, sia con riferimento alle specifiche tecniche di base che ai punteggi premianti previsti nei CAM e le amministrazioni appaltanti, sempre ai sensi del predetto articolo, dovranno motivare espressamente in ordine alla deroga eventualmente adottata.

Par. 3 (I Criteri di Valutazione)

Dopo il Capoverso 1 (...punto g) si propone di aggiungere:

I criteri di aggiudicazione dell'appalto previsti nel precedente elenco (all'art. 95 comma 6) hanno valore esemplificativo così come specificato nella presente linea guida; mentre i criteri di valutazioni e premianti, previsti nei CAM in vigore devono essere inseriti obbligatoriamente nei documenti di gara anche ai fine della applicazione dell'OEPV. Le amministrazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71, dovranno motivare espressamente in ordine alla deroga eventualmente adottata.

Per criteri minimi di base si intendono le specifiche tecniche contenute nei rispettivi CAM; per criteri di valutazione il punteggio da attribuire, ai fini dell'aggiudicazione, comprensivo dei punteggi premianti.

Per quest'ultimi, in sede di attribuzione dei pesi e dei punteggi, si dovrà prevedere espressamente un punteggio addizionale per prestazioni superiori, offerte in fase di gara, a quelle base previste nei CAM.

Si ritiene, altrettanto importante che i criteri di verifica, già definiti nei CAM, vengano espressamente previsti nel bando e verificati in sede di scelta dell'offerente.

## BREVE PRESENTAZIONE DI GBC ITALIA

Il Green Building Council Italia (GBC Italia) è un'associazione no profit che fa parte della rete internazionale dei più di cento GBC presenti in altrettanti altri paesi; è membro del World GBC e partner di USGBC. Con queste associazioni condivide gli obiettivi di:

- favorire e accelerare la diffusione di una cultura dell'edilizia sostenibile, guidando la trasformazione del mercato;
- sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sull'impatto che le modalità di progettazione e costruzione degli edifici hanno sulla qualità della vita dei cittadini;
- fornire parametri di riferimento chiari agli operatori del settore;
- incentivare il confronto tra gli operatori del settore creando una community dell'edilizia sostenibile.

GBC Italia è un'organizzazione in grado di mettere in rete le più competitive imprese italiane e internazionali operanti nell'intera filiera dell'edilizia sostenibile e di facilitare il dialogo tra le comunità professionali più qualificate.

Le attività di GBC Italia spaziano dallo sviluppo di rating system di sostenibilità per l'edilizia e relativa certificazione, alle iniziative di sensibilizzazione alla sostenibilità, all'impulso per la trasformazione del mercato; dall'impegno per favorire sinergie tra le aziende, fornendo strumenti concreti e formazione, all'organizzazione di eventi, seminari e workshop su tutto il territorio italiano.

Per maggiori informazioni è possibile consultare il sito [www.gbccitalia.org](http://www.gbccitalia.org)

## 62) Johnson & Johnson Medical S.p.A.

Rispetto a quanto indicato nel documento di consultazione in merito alla riparametrazione, in generale, preme evidenziare l'importanza che, laddove la stazione appaltante fissi la ponderazione e dunque stabilisca il rapporto tra aspetti tecnico-qualitativi e aspetti economici, attribuendo a ciascuno di essi il punteggio massimo, tale punteggio debba sempre assegnato all'offerta migliore, rispettivamente, sotto il profilo qualitativo e sotto il profilo economico.

In ragione di ciò, si condivide che, laddove nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo per un determinato criterio, si provveda alla riparametrazione dei punteggi per riallinearli ai pesi previsti per l'elemento di partenza. Tuttavia, non si condivide l'orientamento espresso secondo cui "Non è opportuno procedere, invece, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica": infatti, proprio al fine di assicurare il rispetto della proporzione tra il peso attribuito alla parte tecnico-qualitativa e alla parte economica, si ritiene indispensabile che – analogamente a quanto accade per l'offerta economica – alla migliore offerta tecnico-qualitativa sia sempre attribuito il punteggio massimo previsto nel suo complesso. Tale orientamento è tra l'altro in linea con quanto esposto in diverse sue pronunce dal Consiglio di Stato, il quale – occupandosi nello specifico dell'applicazione del metodo aggregativo-compensatore – ha affermato che "... una volta individuata la migliore offerta tecnica, occorre procedere ad una seconda riparametrazione al fine di garantire il necessario rispetto del rapporto tra peso dell'offerta economica e quello dell'offerta tecnica, conformemente alla disposizione dell'art. 120 del DPR 207/2010, che pone l'obbligo di stabilire un punteggio assegnabile nel complesso pari a 100, ripartito tra i criteri di valutazione nella lex di gara. Tale seconda riparametrazione è necessaria per osservare correttamente la proporzione voluta dalla stessa lex di gara tra i singoli criteri di valutazione e i pesi che rispettivamente essi rivestono nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (C.d.S., VI, 14.11.2012, n. 5754). Si avrebbe, altrimenti, un'indubbia alterazione nel rapporto tra i punteggi dettati per il profilo tecnico e per quello economico, in violazione della stessa lettera di invito. Il prezzo finirebbe per pesare di fatto, rispetto alla qualità, di più di quanto stabilito dalla lex specialis di gara, in violazione di quest'ultima (oltre che dei principi dettati dall'art. 120 del d.P.R. n. 207/2010). Proprio la necessità di rispettare il rapporto tra offerta tecnica e offerta economica, previsto dalla lex specialis di gara, porta a ritenere, in ultima analisi, che la lettera di invito contenesse, anche implicitamente, l'obbligo per la stazione appaltante di dare corso anche alla cd. seconda parametrizzazione, perché è soltanto mediante quest'ultima che si sarebbe potuto mantenere intatto il predetto rapporto" (Consiglio di Stato, sentenza n. 1048 del 2016).

Inoltre, si ritiene di fondamentale importanza anche disciplinare non solo il caso in cui nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo per un determinato sub-criterio ma anche quello in cui, per uno o più sub-criteri, tutti i concorrenti siano valutati con punteggio pari a "zero". In un'ipotesi del genere, ovviamente, la prima considerazione che appare opportuno evidenziare è che quegli specifici sub-criteri di fatto non sono rilevanti ai fini della valutazione dei beni o servizi offerti; ovvero, sono sproporzionati/eccessivi rispetto all'oggetto della fornitura, in quanto sul mercato nessun operatore ha dimostrato di rispettare i sub-criteri richiesti. A prescindere da questo, non può farsi a meno di notare che in un caso del genere debba essere espressamente previsto il divieto per la Commissione giudicatrice di riparametrare un punteggio pari a 0, che dunque deve restare per tutti gli offerenti pari a 0. In caso contrario, e se cioè si applicasse il meccanismo della riparametrazione "interna" nell'ambito dei suddetti sub-criteri in presenza di offerte che hanno maturato per essi punteggio pari a "zero", si annullerebbe inevitabilmente ed indubbiamente il giudizio tecnico reso dalla stessa Commissione, finendo per premiare ingiustamente offerte che presentano deficit di singoli elementi qualitativi. Il ricorso alla riparametrazione è infatti in grado di esercitare una forte influenza sulle sorti delle procedure di gara, modificando profondamente valutazioni e punteggi, e sulle condotte delle imprese all'atto della decisione delle loro strategie di gara, che possono essere ragionevolmente diverse a

seconda che si sappia che il massimo punteggio sul versante qualitativo sarà riservato alla sola offerta davvero eccellente, o invece potrà essere ottenuto dall'offerta qualitativamente migliore, anche quando intrinsecamente modesta. Per tale ragione, la riparametrazione del punteggio sul singolo sotto criterio di valutazione deve essere svolta in modo tale da non annullare, appiattare o alterare il giudizio espresso dalla Commissione (come si verificherebbe se si riportasse a 1 il punteggio originariamente pari a 0 per uno o più sub-criteri) e gli equilibri interni alle singole valutazioni qualitative dalla stessa rese, atteso che l'assegnazione dei punteggi per i sub criteri e la loro riparametrazione assumono valenza meramente "interna" e "parziale", in quanto finalizzate in via esclusiva a stabilire la migliore offerta tecnica, rispettando evidentemente le proporzioni che agli stessi è stata riconosciuta con l'attribuzione dei relativi sub pesi.

Riguardo invece alla parte del documento di consultazione che si occupa della cd. "soglia di sbarramento" (vale a dire "La previsione di un valore minimo per determinati criteri"), si condivide l'approccio che emerge dal documento di consultazione di verificare il "superamento del valore minimo richiesto ... prima della riparametrazione, in quanto lo stesso dovrebbe essere richiesto per elementi ritenuti di rilievo dalla stazione appaltante e la riparametrazione potrebbe far accettare offerte che non presentano i requisiti qualitativi minimi desiderati". A tal fine, si ritiene opportuno prevedere espressamente (i) la contrarietà rispetto ai principi previsti dal Codice di quelle disposizioni della lex specialis che prevedano che la "soglia di sbarramento" si calcoli dopo la riparametrazione; ovvero, almeno (ii) che, nel caso in cui la lex specialis nulla preveda in merito, che la "soglia di sbarramento" si applichi prima di procedere alla riparametrazione.

Rispetto a quanto indicato dal documento di consultazione in merito alla valutazione degli elementi quantitativi, e, in particolare, rispetto al prezzo, si evidenzia come tra i metodi di valutazione menzionati, non compaia quello cd. "inversamente proporzionale", il quale, tra l'altro, per quanto a conoscenza della società scrivente, è quello più utilizzato nelle procedure di gare per attribuire i relativi punteggi alle offerte economiche.

A tal fine, si ritiene che non esista alcuna ragione per non ricomprendere il metodo inversamente proporzionale tra quelli adoperati per la valutazione delle offerte economiche. Anzi, si ritiene che tale metodo rappresenti ancora quello più idoneo ed equilibrato da utilizzare ai fini dell'attribuzione del punteggio all'offerta economica.

A tal fine, non può farsi a meno di notare che l'attribuzione del punteggio sull'elemento prezzo in base al valore del ribasso offerto rispetto alla base d'asta – attribuendo, di conseguenza, invece valore pari a 0 ad un'offerta pari alla base d'asta (e, dunque, senza ribasso alcuno) - finisce per valutare non il prezzo offerto (in valore assoluto) quanto il ribasso sulla base d'asta. Tale impostazione appare in contrasto con il principio ribadito anche nel documento di consultazione secondo cui la base d'asta rappresenta "...il prezzo massimo che la stazione appaltante intende sostenere (non sono ammesse offerte al rialzo)". In tale ottica, dunque, appare assolutamente coerente con tale affermazione che a essere valutato sia il prezzo offerto dal concorrente in quanto tale valore indica l'esborso che la stazione appaltante dovrà sostenere in esecuzione dell'appalto e rappresenta l'elemento più importante che deve formare oggetto di valutazione.

Pertanto, si chiede di includere tra i metodi da applicare per la valutazione dell'offerta economica quello dell'inversamente proporzionale, che assegna il punteggio massimo al prezzo più basso offerto (sempre ovviamente che sia rispettata la base d'asta) e poi punteggi proporzionalmente inferiori alle offerte di importo superiore – in valore assoluto – presentate dagli altri concorrenti.

In termini matematici, la formula che rappresenta il metodo inversamente proporzionale è la seguente (in una gara che assegni 60 punti all'elemento qualità e 40 punti all'elemento prezzo):

Il Punteggio Totale (PTOT) attribuito a ciascuna offerta è uguale a:

$$PTOT = PT + PE$$

dove:

PT (Pt) = somma dei punti tecnici

PE (Pe) = punteggio attribuito all'Offerta Economica

Attribuzione del punteggio economico

Il punteggio attribuito alle offerte economiche (max 40) verrà calcolato secondo la seguente formula:

$$Pe = 40 * (Valmin/ValDitta)$$

dove:

Pe è il punteggio economico assegnabile a ciascuna offerta.

Valmin è, per ciascun Lotto/Sublotto, il valore più basso offerto dalle Ditte concorrenti.

ValDitta è, per ciascun Lotto/Sublotto, il valore complessivo dell'offerta della Ditta concorrente in esame.

40 è il punteggio massimo attribuibile all'offerta economica.

L'applicazione del metodo inversamente proporzionale elimina in radice il problema evidenziato rispetto al metodo dell'interpolazione lineare (vale a dire, quella "di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati; ciò si verifica quando il ribasso massimo rispetto al prezzo a base di gara è contenuto"). Analogamente, si elimina il problema evidenziato rispetto al metodo cd. "bilineare", vale a dire di indurre i partecipanti ad un allineamento del prezzo e dunque ad una limitata concorrenza sul prezzo stesso. Alla luce di ciò, dunque, nelle linee guida definitivamente adottate non dovrebbero essere inclusi il periodo riportante che "[i]l punteggio minimo, pari a zero, è attribuito all'offerta che non presenta sconti rispetto al prezzo a base di gara, mentre il punteggio massimo all'offerta che presenta lo sconto maggiore" nonché il seguente intero paragrafo "Oltre ai metodi sopra descritti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altri sistemi per il calcolo del punteggio delle offerte tecniche, purché vengano rispettati i criteri sopra evidenziati (ovvero punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l'offerta con lo sconto più elevato) e i metodi siano esplicitati nel bando o nella lettera di invito". Ad ogni modo, si fa presente che l'applicazione del metodo inversamente proporzionale appare particolarmente indicato negli appalti di fornitura.

Inoltre, preme evidenziare anche una serie di elementi che si ritiene opportuno siano inclusi nelle emanande Linee guida ma che al momento non sono oggetto di consultazione.

In primo luogo, si ritiene di cruciale importanza prevedere dei criteri di determinazione delle basi d'asta così che queste ultime risultino congrue, trasparenti e in linea con i valori di mercato. A tal fine, si chiede che le Linee guida indichino chiaramente che le basi d'asta devono essere determinate alla luce della valutazione dei prezzi medi di mercato dei beni e/o servizi oggetto dell'appalto e non che le medesime siano determinate osservando solo i prezzi più bassi praticati sul mercato. Inoltre, in linea con la tendenza che si rinviene chiaramente nella Direttiva 2014/24, specie nella parte in cui evidenzia che "le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di fissare norme di qualità adeguate utilizzando le specifiche tecniche o le condizioni di esecuzione di un appalto" ovvero che "[a]l fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato" (considerando 90), sarebbe particolarmente opportuno dare indicazioni ben precise alle stazioni appaltanti affinché - qualora queste ultime abbiano necessità o intenzione di acquisire prodotti di particolare pregio, complessità ovvero di alta qualità o particolarmente innovativi - possano fissare basi d'asta anche sopra i prezzi medi di mercato per prodotti analoghi ma non aventi le stesse caratteristiche qualitative/innovative di quelle richieste. Analogamente, in ossequio al principio di trasparenza, si ritiene essenziale che le stazioni

appaltanti rendano accessibili ai concorrenti tutta la documentazione da cui si desuma quale sia stato il processo decisionale che ha portato alla fissazione della base d'asta.

Infine, si ritiene che le Linee Guida in corso di emanazione costituiscano il documento più adeguato per chiarire che le stazioni appaltanti sono libere (e, anzi, dovrebbero essere incentivate) ad adottare forme di procurement innovative quanto ai criteri qualitativi previsti. In tale ottica, dunque, si ritiene che le Linee Guida debbano prevedere espressamente che la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa avvenga anche alla luce di un approccio costo/efficacia, il quale contempra (e valorizzi adeguatamente) non solo il costo del ciclo di vita del prodotto offerto (es. costi di smaltimento, costi di manutenzione o costi di alimentazione) ma anche i minori costi – diversi da quelli d'acquisto sopportati dalla stazione appaltante (ovvero i costi evitati) direttamente collegati all'acquisto del prodotto in questione.

In tal senso, si richiamano le disposizioni rilevanti della Direttiva che incentivano criteri di aggiudicazione basati su un approccio costo/efficacia. In particolare, il “considerando” 90 sottolinea che “occorre precisare che tale valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere effettuata anche soltanto sulla base del prezzo o di un approccio costo/efficacia”. Analogamente, il “considerando” 92 ribadisce che “[i] criteri qualitativi dovrebbero pertanto essere accompagnati da un criterio basato sui costi che potrebbe, a scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, basarsi sul prezzo o su un approccio costo/efficacia, come ad esempio la determinazione dei costi del ciclo di vita”. Tali considerazioni trovano poi espressione nell'art. 67 della Direttiva, a norma del quale “[l]'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione”. Alla luce di ciò, si auspica che – accanto al criterio del ciclo di vita del prodotto offerto -, si voglia incentivare le stazioni appaltanti ad individuare ulteriori criteri, specifici in base al settore economico interessato dall'appalto, che consenta di seguire a pieno tale approccio costo/efficacia (es. tenendo conto in campo medicale e sanitario, dei minori costi sopportati dalla stazione appaltante per il minore impatto di infezioni o per la riduzione del tempo medio di ospedalizzazione, assicurati dall'utilizzo di un determinato bene, nonché della riduzione delle complicanze gravi ed onerose associate ad una specifica patologia – si pensi, ad esempio, all'ipoglicemia grave ovvero della maggior appropriatezza terapeutica garantita da prodotti destinati ad essere destinati a pazienti finali per esigenze di terapia domiciliare).

### **63) Sillogica srl**

In merito alla possibilità, da parte delle stazioni appaltanti di inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, l'ANAC, nelle Linee Guida in consultazione, osserva:

“si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto esclusivamente da imprese italiane, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro. A meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione. Inoltre, poiché l'elenco delle imprese che hanno un rating di legalità è pubblico, è opportuno limitare l'utilizzo di tale criterio nei casi in cui la stazione appaltante scelga direttamente gli operatori economici da invitare”.

In merito alla prima condizione ostativa alla richiesta di possesso del rating da parte delle Stazioni Appaltanti, si rileva che esso può essere richiesto anche da imprese straniere purché queste abbiano una sede operativa sul territorio nazionale.

Per quanto attiene invece il requisito del fatturato minimo (condizione imprescindibile per l'ottenimento del rating da parte di AGCM) è ragionevole ritenere che la richiesta di possesso del rating da parte delle Stazioni Appaltanti possa essere avanzata unicamente qualora le stesse Stazioni Appaltanti richiedano congiuntamente, tra i requisiti di qualificazione relativi alla capacità economica e finanziaria degli offerenti, almeno il medesimo fatturato annuo minimo necessario per l'ottenimento del rating (pari a 2 milioni di euro).

Si ritiene, altresì, che nel caso in cui non sia oggettivamente possibile, per esigenze di non discriminazione e parità di trattamento degli operatori economici (che non possono ex lege accedere al rating di legalità), introdurre in un bando di gara tale criterio premiale, sia comunque praticabile la richiesta del possesso di uno o più requisiti che concorrono all'ottenimento del rating (a.e.: rispetto dei protocolli di legalità, adozione di Modelli ex D.lgs. 231/01, adozione di strumenti di corporate social responsibility, adesione a codici di autoregolamentazione di associazioni di categoria).

Non si ritiene, invece, opportuno relegare il ricorso al rating - quale requisito premiale - ai casi in cui la stazione appaltante scelga direttamente gli operatori economici da invitare.

Quest'eventualità, invero, sembra affetta da un vizio: quello di discriminare e non assicurare parità di trattamento tra gli offerenti, in quanto l'eventuale rating di legalità posseduto dagli invitati è noto e pubblico (attraverso l'elenco fornito dalla stessa AGCM sul sito istituzionale); il criterio, pertanto, porterebbe ad una graduatoria, riferita a quel criterio, stilabile ancor prima di avviare la valutazione delle offerte ricevute.

D'altro canto, in astratto, l'eccezione in merito alla discriminazione/parità di trattamento può essere avanzata anche con riguardo a tutti i bandi che indicano, ormai sovente, quale requisito per la partecipazione o criterio per la valutazione dell'offerta tecnica, il possesso di una o più certificazioni cosiddette "di sistema" (qualità, sicurezza, ambiente, etica).

Il possesso di una o più certificazioni da parte di una generica azienda è, infatti, pubblicizzato all'interno di una banca dati accessibile sui siti istituzionali di Accredia (Ente Nazionale di Accreditamento) e di altri Enti esteri di accreditamento; in tal senso, pertanto, potrebbe essere giudicato discriminatorio il requisito/criterio che premia l'impresa certificata, potendo la stazione appaltante conoscere anticipatamente il possesso del requisito o il punteggio acquisibile da una particolare azienda, in tal senso avvantaggiata.

#### **64) SO.GE.SI. S.p.A.**

In riferimento al punto 2 - Quadro Normativo - si richiede un'interpretazione maggiormente specifica della definizione "caratteristiche standardizzate" riportate al comma 4, lettera b) dell'art. 95 del D. Lgs. 50/2016.

Nel caso di servizi complessi come quelli relativi al settore del lavanolo e della sterilizzazione, infatti, non si può affermare che vi siano caratteristiche standardizzate cui corrisponda un prezzo di mercato, ma ogni servizio si attaglia alle esigenze specifiche degli enti in termini di consumi, dotazioni, tipologia di articoli in fornitura e modalità di svolgimento del servizio (ad es. tipologia di distribuzione, presenza o meno del guardaroba, necessità di realizzazione o di adeguamento di locali/centrali di sterilizzazione). Si chiede quindi di fornire un'interpretazione dettagliata di quale grado di standardizzazione consenta l'applicazione del criterio del minor prezzo, e di chiarire mediante interpretazione quale sia il livello di

complessità del servizio in gara cui sia associabile a questa modalità di aggiudicazione dell'offerta, non ritenendo la scrivente società i servizi di lavanolo e di sterilizzazione servizi aventi "caratteristiche standardizzate" tali per cui sia possibile utilizzare il criterio del minor prezzo per l'aggiudicazione dell'offerta.

In riferimento al punto 3 - I criteri di valutazione, si chiede di fornire indicazioni che consentano l'omogeneo calcolo del costo di utilizzazione e manutenzione di cui al comma 6 lettera c, per consentire una valutazione obiettiva da parte della stazioni appaltanti.

Inoltre si rileva che non appare evidente nell'art. 95, contrariamente a quanto riportato nelle linee guida, il superamento della separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione, se non limitatamente ai criteri legati a sicurezza e salute dei lavoratori, oppure all'ambiente, e non relativamente ad altre qualità soggettive del concorrente. In relazione al punto 5 - Valutazione degli elementi quantitativi, ultimo capoverso, si chiede di confermare che sia un refuso il termine "calcolo del punteggio delle offerte tecniche" in quanto si sta parlando dell'attribuzione del punteggio prezzo.

## **65) SMAT S.p.A.**

punto 5 – Valutazione degli elementi quantitativi.

Si ritiene importante aggiungere ai 2 criteri per l'attribuzione del punteggio economico proposti e basati sul valore del ribasso percentuale:

$R_a$  = Valore (ribasso) offerto del concorrente

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

due nuovi criteri che abbiano la stessa formulazione e nei quali il valore soggetto a valutazione è il valore assoluto dell'offerta importo in Euro.

$R_a$  = Valore (importo in €) offerto dal concorrente

$A_i$  = valore dell'offerta  $i$ -esimo (importo in €) del concorrente

## **66) TRT Trasporti e Territorio S.r.l.**

### *Punto 4 La ponderazione*

Le linee guida ritengono non opportuno la cosiddetta seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica ritenendo di farla solo per i soli sottocriteri. Ciò penalizza la proposta tecnica rispetto a quella economica, che aumenta il suo peso indirettamente. Nelle gare di soli servizi la qualità delle proposte tecniche dei soggetti più qualificati è mediamente elevata e i distacchi spesso sono ridotti: se il primo classificato nell'insieme dei criteri non può raggiungere il massimo previsto (perché magari secondo in un sottocriterio) è evidente il vantaggio per chi fa bassi prezzi.

### *Punto 2 Il quadro normativo*

Il criterio del minor prezzo per una gara di soli servizi dovrebbe essere vietato anche in funzione dell'importo di gara: sotto i 40.000 Euro non dovrebbe essere prevista, via via che cresce l'importo potrebbe assumere un peso crescente che non dovrebbe comunque essere sopra il 20%. In generale i servizi di ingegneria, architettura e di consulenza hanno alta intensità di manodopera intellettuale con costi, soprattutto in caso di incarichi di piccole dimensioni, difficilmente contraibili ipotizzando organizzazioni particolari, ripetitività di azioni, etc. e gli sconti richiesti, senza soglie minime, rappresentano delle contraddizioni nei fatti a quanto stimato dalla Stazione Appaltante nella sua stima dei costi.

## D. Altri

### 67) Arch. Hansjörg Plattner

Mi permetto di presentare un sistema di calcolo alternativo che chiamerei “correttivo qualità”.

Sappiamo tutti che c'è una netta differenza tra i punti individuati con formula matematica (cioè quelli economici) e quelli individuati discrezionalmente, soggettivi (cioè quelli tecnici).

Un po' questa differenza è attenuata dalla riparametrazione dei punti tecnici ma proporrei di introdurre un'ulteriore ponderazione che parte dal principio adottato per individuare le offerte anormalmente basse, il rapporto tra punti tecnici e punti economici (un'offerta con tanti punti tecnici non può avere anche tanti punti economici). Una tabella (che in questo pdf non è possibile presentare, allora la devo descrivere) fissa il rapporto indiretto tra punti tecnici e punti economici individuando 4 livelli tecnici: al livello massimo dei punti tecnici corrisponde il livello minimo dei punti economici ecc.:

Livello I: almeno 90% dei punti tecnici, cioè da 72 a 80 punti, accorpato a un massimo di 50% dei punti economici, cioè 10 di 20 punti - punti raggiungibili tra 82 e 90.

Livello II: tra 75 e 90% dei punti tecnici, cioè da 60 a 72 punti, accorpato a un massimo di 75% dei punti economici, cioè 15 di 20 punti - punti raggiungibili tra 75 e 87.

Livello III: tra 50 e 75% dei punti tecnici, cioè da 40 a 60 punti, accorpato a un massimo di 90% dei punti economici, cioè 18 di 20 punti - punti raggiungibili tra 58 e 78.

Livello IV: tra 0 e 50% dei punti tecnici, cioè da 0 a 40 punti, accorpato a un massimo di 100% dei punti economici, cioè 10 di 20 punti - punti raggiungibili tra 20 e 60.

P.es. un'offerta che ha raggiunto il livello tecnico massimo cioè tra 90 e 100% dei punti tecnici (diciamo 75) può ricevere solamente il 50% dei punti economici (=10). Se dal confronto delle offerte economiche dovessero risultarne di più (diciamo 15) vengono aggiudicati solo quelli al massimo consentiti (cioè 10); in somma l'offerta arriva a 85 punti anziché 90. Se dal confronto delle offerte economiche dovessero risultarne di meno (diciamo 8) vengono aggiudicati quelli (cioè 8) e l'offerta arriva a 83 punti. Allo stesso modo chi raggiunge 75-90% dei punti tecnici può ricevere al massimo il 75% dei punti economici, chi raggiunge 50-75% dei punti tecnici può ricevere al massimo il 90% dei punti economici, chi raggiunge 0-50% dei punti tecnici può ricevere 100% dei punti economici.

Questo sistema premia la qualità, invita le ditte a puntare sulla qualità offrendo ribassi adeguati non esagerati. Svantaggia le ditte che puntano solo sul prezzo basso. Tiene conto del rapporto qualità prezzo di ogni singola offerta non delle offerte nel loro insieme.

Avrei pronto un esempio concreto di verifica di questo metodo (gara per servizi tecnici) ma per motivi di questo pdf non posso allegare la rispettiva tabella, la dovrei descrivere. Ma diventerebbe una descrizione lunga, di difficile lettura, e probabilmente fonte di fraintendimenti. Se è possibile un invio per altra via lo faccio volentieri.

### 68) Avv. Eleonora Netti

L'art. 164 c.a. richiama la Parte I e II del codice degli appalti.

Precisare in modo incontrovertibile che:

- le linee guida valgono sia per gli appalti che per le concessioni;
- limitatamente alle concessioni, estendere a queste il divieto del massimo rialzo.

### 69) CGIL CISL UIL

Paragrafo 3 Lettera e)

“organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto“

Tale requisito, esplicitato all'Art. 95 del Codice affronta un tema importante relativo all'organizzazione di impresa e alle qualifiche ed esperienza del personale.

A tale proposito sarebbe opportuno aggiungere dopo “utilizzata nell'appalto”, “la regolarità e congruità contributiva dell'operatore economico e l'applicazione dei contratti nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative”.

Rispetto al periodo immediatamente successivo solleviamo alcune perplessità e richiediamo un chiarimento in quanto la qualità del personale esercita normalmente un' influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto, non è chiaro pertanto quali siano le casistiche che si intendono rientranti nella fattispecie.

## **70) Geom. Trigonella Gualtieri**

Qualunque sia il metodo o criterio di valutazione utilizzato e in special modo al criterio g) condizioni di consegna o di esecuzione del servizio ... pedestremente riconducibile anche al tempo massimo o minimo assegnato si precisa che qualora questo venga indicato, o minimo o massimo, e in assenza di altri parametri, come è capitato per i bandi di servizio dell'agenzia del demanio, può alterare il criterio stesso riconducendo l'offerta in ogni caso al massimo ribasso. Si ritiene di ribadire che proprio per poter valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa i criteri di essa debbano essere svincolati da principi di parità ed equivalenza, potendo gli stessi principi alterare il principio di libera concorrenza e capacità imprenditoriale per conseguire un medesimo scopo a diverse migliori e più vantaggiose condizioni. oltretutto abolito l'appalto integrato, la stazione appaltante con l'obbligo di mandare a gara solo progetti esecutivi si assume l'onere e la responsabilità per quel definito progetto che esso corrisponda alle esigenze della pa, non esaminando in questo momento l'introduzione di possibili varianti, si ritiene oltremodo pericoloso inoltre per lo stesso motivo stabilire i criteri motivazionali, posto che essi limitano la capacità e la libertà di impresa, specie se consideriamo l'aspetto meramente economico che assume la partecipazione ad un bando di tale portata.

Incomprensibile appare poi il rating di legalità.. o si può partecipare o non si può partecipare.. l'attribuzione di punteggio sulla legalità sembra proclamare che esistano diversi livelli e categorie di cittadini e imprese, possibile se è richiesto un particolare livello di verifica tipo quello necessario per lavorare con determinate amministrazioni, ma o si possiede il requisito o non lo si possiede, se non è previsto nel bando possederlo non può concorrere alla valutazione dell'offerta, venendosi a creare una palese sperequazione tra cittadini e imprese egualmente onesti, ma alcuni più onesti di altri???

## **71) Dott. Roberto Barreri**

Visto l'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016, laddove prevede, in merito ai “Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni”, che: “Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico”.

Rilevato il favor espresso dal legislatore all'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016 per quanto concerne il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previsto quale criterio preferenziale da applicare per l'aggiudicazione degli appalti, ai sensi del comma 2 del predetto articolo, laddove è previsto che: “Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei

concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96”.

Considerato che il comma 3 del cit. art. 95 prevede quale esclusivo criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa per alcune tipologie di contratti, quali: “a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 2”.

Rilevato altresì che lo stesso art. 95, al comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, esemplifica gli aspetti qualitativi che le Stazioni appaltanti possono inserire nei bandi di gara, quali criteri di aggiudicazione per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizzando espressamente le “esigenze sociali”, attraverso la seguente dicitura: “I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto.

Rilevato il principio espresso in merito alla “clausola sociale” dall'art. 1, c.1, lett. fff), della legge delega n. 11 del 2016, del seguente tenore: “fff) previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, prevedendo l'introduzione di «clausole sociali» volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prendendo a riferimento, per ciascun comparto merceologico o di attività, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori ed escludendo espressamente il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea”.

Considerato che tale principio non è stato testualmente recepito dal d.lgs. n. 50/2016, che in riferimento alla “clausola sociale” ha così disposto all'art. 50: “Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti possono inserire, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto”.

Tutto ciò premesso si richiede a codesta rispettabile Autorità di voler inserire nelle Linee Guida inerenti l'offerta economicamente più vantaggiosa, quale specificazione degli “aspetti sociali” suscettibili di essere presi in considerazione dalle Stazioni appaltanti per individuare, ai sensi dell'art. 95, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016, l'offerta economicamente più vantaggiosa: “l'impegno del concorrente, ad applicare, in caso di aggiudicazione, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori”, nonché di specificare gli elementi da prendere in considerazione per l'individuazione delle predette migliori condizioni contrattuali.

## **72) Dott. Paolo Castellani**

### Paragrafo 6

Viene ribadita la necessità di indicare i criteri motivazionali cui si atterrà la commissione nelle valutazioni discrezionali.

Visti gli esempi di criteri motivazionali già illustrati nelle precedenti pronunce di codesta Autorità che in pratica si sostanziano nel dire che verranno valutate maggiormente le offerte ritenute migliori (es. Det. 4/2000 paragrafo 4: "si attribuisce il massimo punteggio all'offerta che prevede una centrale di produzione calore con caratteristiche meno inquinanti di tutte le altre, qualora il criterio motivazionale sia quello, ad esempio, del minor impatto ambientale"), si chiede se è proprio necessario (fermo restando la completezza del capitolato e la

precisione dei pesi e subpesi degli elementi di valutazione) esprimere l'ovvio nei documenti di gara con inutile appesantimento burocratico e sforzo di fantasia.

Inoltre nell'illustrazione dei procedimenti di valutazione da parte della Commissione con l'attribuzione del punteggio solo numerico (no confronto a coppie) si sottolinea la necessità di motivare i voti espressi.

A tale riguardo non si tiene conto della consolidata giurisprudenza che esenta la motivazione nel caso il percorso logico nell'attribuzione dei punteggi sia ricostruibile (ex multis CdiS. Sez. V 11/2/2014 n. 661 "Nelle gare ad evidenza pubblica, per quanto attiene alla valutazione delle offerte da parte della commissione di gara, il punteggio numerico assegnato ai singoli elementi di valutazione dell'offerta integra una sufficiente motivazione quando l'apparato delle voci e sottovoci prestabilito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi di soglia, sia sufficientemente articolato, chiaro ed analitico da delimitare adeguatamente il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo, e da rendere con ciò comprensibile l'iter logico seguito in concreto nel valutare le singole posizioni in applicazione di puntuali canoni predeterminati, permettendo così di controllarne la logicità e la congruità: onde solo in difetto di questa condizione si rende necessaria una motivazione del punteggio attribuito").

### **73) Dott. Fabrizio Cerchi**

L'art. 95, comma 8 stabilisce che la stazione appaltante specifichi i criteri di valutazione e la ponderazione relativa e consente, se previsti e necessari, la formulazione di subcriteri subpesi o subpunteggi.

Le linee guida riconducono la valutazione dei criteri qualitativi dell'OEPV nell'ambito di due grandi sottocategorie: 1) attribuzione discrezionale di un punteggio, variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara e 2) il confronto a coppie. Nel primo caso le linee guida sembrano richiedere una motivazione più dettagliata da parte dei commissari che esercitano la propria capacità discrezionale tecnica.

Si osserva che l'obbligo di motivazione nel verbale redatto dalla Commissione di gara, spesso facilita i ricorsi, perché quasi sempre le motivazioni che i Commissari portano a sostegno dell'attribuzione del punteggio introducono specificazioni non contenute nel criterio individuato dalla stazione appaltante e gli avvocati ricorsisti utilizzano la motivazione come sintomo di creazione di subcriteri non preventivamente specificati dalla stazione appaltante. Si chiede, pertanto, se non sia meglio considerare, che la valutazione in decimi, o meglio, in sottomultipli di decimi (valori da 0 a 1 dei Commissari), non rappresenti di per sé una motivazione, dato il valore intuitivo, per chiunque sia stato nel sistema scolastico pubblico, della scala in decimi nelle valutazioni. Si osserva che le stesse linee guida stabiliscono che la somma dei pesi debba essere pari a 100, proprio considerando tale criterio intuitivo per i partecipanti.

Si osserva che, probabilmente, il tentativo di frenare la discrezionalità dei Commissari (e l'eventuale utilizzo della discrezionalità per facilitare comportamenti corruttivi) attraverso l'obbligo della motivazione, possa essere raggiunto stabilendo, invece, che nessun criterio di carattere qualitativo possa superare una determinata percentuale rispetto alla ponderazione totale dei criteri.

L'obbligo della motivazione costringerà, probabilmente, la stazione appaltante ad utilizzare un sistema di attribuzione di punteggi così dettagliato da diventare on - off, in realtà, facilitando i fenomeni corruttivi, quando la stazione appaltante conosca a fondo il mercato nel quale va ad operare la procedura di gara.

Il sistema di valutazione in decimi del resto non ha bisogno neanche di una griglia di specificazione sul valore perché chiunque sia stato nel sistema scolastico italiano conosce il valore di un 4, un 6 o un 10, sia come valore assoluto che come valore di comparazione.

### **74) Dott. Enzo De Falco**

Con il termine "offerta economicamente più vantaggiosa" si intende che l'offerta sia valutata in ragione del miglior rapporto qualità/prezzo determinato sulla base di criteri qualitativi e quantitativi connessi all'oggetto dell'appalto.

È opportuno fare una riflessione circa la corretta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di miglior rapporto qualità/prezzo. La normativa attualmente vigente, prevedono a titolo esemplificativo un'elencazione dei criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. Tra detti criteri annoverati dalla norma non compare quello della c.d. "miglioria di offerta" comunemente adottata nella prassi degli appalti pubblici aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consiste nella proposizione da parte del concorrente, a sua cura e spese, di migliorie per l'esecuzione dei lavori, servizi e forniture oggetto di appalto, attraverso per esempio soluzioni progettuali migliorative o integrazioni tecniche innovative, ecc. A ogni modo, premesso che se il bando di gara si attiene ai soli criteri di valutazione previsti dalla normativa vigente non si verificano problemi di scelta dell'offerta effettivamente migliore per la stazione appaltante, viceversa il ricorrente inserimento nel bando di gara tra gli elementi di valutazione di natura qualitativa della c.d. "miglioria di offerta" pone una serie di problematiche di seguito elencate di cui se ne propongono anche possibili soluzioni pratiche e logiche.

Innanzitutto nel bando di gara è indispensabile definire in modo certo e chiaro l'ambito delle attività per le quali è ammessa la miglioria di offerta, eventualmente ponendo dei paletti ben precisi per evitare che le migliorie proposte alterino l'oggetto dell'appalto, nonché affinché in sede di gara si possa fare un confronto competitivo omogeneo, e non aleatorio, tra le proposte presentate dai concorrenti. La definizione dell'ambito di attività oggetto di miglioria deve essere ben ponderata dalla stazione appaltante allo scopo di non determinare uno squilibrio sinallagmatico tra le parti contraenti favorendo eccessivamente il committente a discapito del concorrente, al punto tale da incorrere in una probabile clausola vessatoria.

La miglioria di offerta deve essere dettagliata ed esplicita, senza lasciare spazio a interpretazioni ambigue e/o contraddittorie. Pertanto il bando deve prevedere che il concorrente presenti con la domanda di gara un'adeguata documentazione descrittiva, quantitativa ed estimativa della miglioria di offerta proposta come, a titolo esemplificativo, i seguenti elaborati: per l'offerta tecnica – relazione tecnico-economica delle proposte migliorative che illustri l'abbattimento dei costi energetici, manutentivi e gestionali; elenco dei materiali, dei componenti, delle apparecchiature e delle lavorazioni riguardanti le soluzioni migliorative e le integrazioni tecniche proposte che risultano aggiunti a quelli previsti in progetto o che sostituiscono alcuni di quelli previsti in progetto (l'elenco, corredato dalle relative specifiche tecniche, non deve indicare i prezzi in quanto questi devono essere esclusivamente specificati nell'offerta economica); descrizione e specificazione delle eventuali proposte di miglioramento delle misure di sicurezza; computo metrico (contenente solo misure e quantità ma esclusi prezzi e importi) dei lavori, servizi e forniture oggetto della proposta migliorativa; cronoprogramma; piano di manutenzione; per l'offerta economica – computo metrico estimativo (contenente quantità, prezzi e importi) ed elenco prezzi dei lavori, servizi e forniture oggetto della proposta migliorativa; analisi dei prezzi, aggiornate alla data dell'offerta, per quelle voci previste nell'elenco prezzi ma non desunte dal prezzario ufficiale vigente nel luogo delle prestazioni; stima dei costi di sicurezza aziendali c.d. interni ai prezzi (da indicare obbligatoriamente a norma di legge) e di quelli aggiuntivi c.d. esterni relativi ai rischi di interferenze sul luogo di lavoro ove ne ricorrano i presupposti di legge (ovvero in presenza di PSC e POS per i lavori e di DVRI per i servizi e le forniture). I predetti elaborati relativi alla componente economica della miglioria di offerta sono indispensabili per le verifiche di cui all'art. 97 del Codice qualora l'offerta di gara risultasse essere anormalmente bassa; ma anche se l'offerta aggiudicataria non fosse anomala in base ai criteri di cui al citato art. 97, la verifica di congruità economica dell'offerta completa della relativa miglioria può essere comunque effettuata, avvalendosi del dispositivo del citato art. 97 comma 6, al fine di accertare la regolarità dell'offerta nel suo complesso in ordine alla fattibilità della prestazione per il prezzo offerto nel rispetto delle buone regole dell'arte. Pertanto, l'aggiudicatario dell'appalto deve dimostrare adeguatamente la congruità della propria offerta attraverso appropriate giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo offerto, nonché relative agli altri elementi di valutazione dell'offerta vincente, in linea con i contenuti dell'art. 97 e procedendo ai sensi dello stesso articolo.

Con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa commisurata al miglior rapporto qualità/prezzo, qualora il bando preveda tra gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica la c.d. "miglioria di offerta", per la quale normalmente è assegnato un punteggio ben maggiore rispetto all'elemento di valutazione dell'offerta economica, il concorrente di fatto non ha interesse a offrire un ribasso economico alto, per il quale come detto

viene assegnato un punteggio basso, oltre al fatto che un ribasso eccessivo implicherebbe il rischio di superare la soglia di anomalia per il punteggio dell'offerta economica alla quale se si assocerebbe anche il superamento della soglia di anomalia per il punteggio dell'offerta tecnica, ne conseguirebbe l'automatica anomalia dell'offerta di gara che perciò sarebbe sottoposta alle verifiche di legge. Viceversa, il concorrente ha interesse a investire lo sconto economico, che ha intenzione di proporre, in opere, prestazioni o forniture di miglioria aggiuntive o sostitutive a quelle in appalto, sicché da riservarsi per l'elemento di valutazione tecnica relativo alla "miglioria di offerta" la probabilità di ottenere un punteggio maggiore rispetto a quello economico. Di conseguenza si va a falsare il punteggio complessivo dell'offerta di gara nelle sue componenti tecnica ed economica in quanto il punteggio tecnico, che incide in modo prevalente sul totale dei punti da assegnare in gara, verrebbe a essere artificiosamente aumentato a discapito del punteggio economico, che invece incide in misura minore sulla valutazione complessiva dell'offerta. Al fine di contenere tale distorsione d'uso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di miglior rapporto qualità/prezzo, si rende necessaria che la verifica di congruità economica dell'offerta vada effettuata per tutte le sue componenti di prezzo e perciò comprese le migliorie proposte dal concorrente. Se detta verifica fosse fatta solo per i lavori, servizi e forniture progettuali, senza tener conto delle migliorie qualitative e quantitative (queste ultime afferenti a lavori, servizi e forniture extra-progetto), si favorirebbe inevitabilmente la strategia artificiosa innanzi segnalata.

Osservazioni al principio di prevalenza dell'offerta in lettere rispetto all'offerta in cifre in caso di discordanza (come sancito anche dalla sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 13 novembre 2015 n. 10).

La questione di principio afferisce all'ambito di applicazione dell'art. 72 secondo comma del R.D. 827/1924. Il Consiglio di Stato sancisce che il disposto dell'art. 119 comma 2 del d.P.R. 207/2010 (che tuttavia è correlato alla norma del comma 1 dello stesso articolo e pertanto concerne specificamente la procedura ristretta aggiudicata con il metodo dell'offerta a prezzi unitari) costituisce principio generale in materia di appalti pubblici che prevale sulla previsione normativa dell'art. 72 comma 2.

L'art. 72 secondo comma del R.D. n. 827 del 23.5.1924 novella che "Quando in una offerta all'asta vi sia discordanza fra il prezzo indicato in lettere e quello indicato in cifre, è valida l'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione".

In proposito è doveroso segnalare che l'ANAC, con parere n. 104 del 21/5/2014 (che si condivide in linea di fatto e di diritto anche oggi, nonostante la sentenza del CS), aveva dato invece un'interpretazione diversa alla discrasia normativa in questione, affermando che "La soluzione passa attraverso l'applicazione dell'art. 72, secondo comma, del regolamento sulla contabilità generale dello stato, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, ... Si tratta di una disposizione che non è stata abrogata, neanche implicitamente, con l'entrata in vigore del codice degli appalti. Tant'è che l'art. 256 del D.Lgs. n. 163 del 2006, che individua analiticamente le disposizioni abrogate a seguito dell'entrata in vigore del codice stesso non ricomprende il citato art. 72 che detta, appunto, la regola (nel caso concreto applicata dalla stazione appaltante in una fase provvisoria del procedimento di scelta del contraente) di prevalenza, in caso di discordanze interne all'offerta, dell'importo più vantaggioso per la P.A. È, d'altra parte, principio costantemente affermato dalla giurisprudenza in materia, quello secondo cui la soluzione più vantaggiosa per l'amministrazione di cui al citato art. 72 può essere adottata legittimamente nei casi in cui si verifichi un'oggettiva divergenza tra le due indicazioni del prezzo, non importa se determinata da un errore ostativo o da altra ragione, ma non anche quando la discordanza scaturisca da un mero evidente errore materiale, nel qual caso si deve dare esclusivo rilievo al prezzo espresso in maniera esatta (cfr TAR Catania, Sez.IV, Sentenza 23 febbraio 2012, n. 459). Tale deroga, però, è operativa solo ove gli elementi del caso concreto consentano, in modo univoco, di riconoscere (art. 1431 cod. civ.) l'errore materiale o di scritturazione in cui sia incorso l'offerente e di emendarlo, dando prevalenza al valore effettivo dell'offerta. Viceversa, tale criterio derogatorio non può operare allorché – come nel caso all'esame – non sia dato a priori riconoscere quale delle due discordanti indicazioni sia frutto di errore (si veda, tra l'altro, CGA 6/2/2014, n. 54). ... Per esigenze di completezza si rappresenta, poi, che eccezione alla regola generale di cui si discute si ha per le sole gare indette con il criterio dell'offerta di prezzi unitari; il caso è disciplinato all'art. 119 del D.P.R. n. 207 del 2010 (Aggiudicazione al prezzo più basso determinato mediante offerta a prezzi unitari) che, al comma 2, prevede che in caso di discordanza prevale il ribasso percentuale indicato in lettere, così come, al comma 3, stabilisce che in caso di discordanza dei prezzi unitari offerti prevale il prezzo indicato in lettere. ... In base a tutto quanto sopra

considerato, pertanto, il Consiglio ritiene, nei limiti di cui in motivazione, ... applicabile l'art. 72 del regolamento di contabilità di cui al R.D. n. 827 del 1924 per cui il ribasso da considerare ai fini del ricalcolo della soglia di anomalia è quello più vantaggioso per l'amministrazione".

Alla luce di quanto innanzi detto, si osserva che in una gara d'appalto, il pregiudizio che la stazione appaltante e il concorrente potrebbero subire in conseguenza dell'applicazione del criterio di prevalenza dell'offerta statuito dall'art. 72 del RD 827/1924 è sostanzialmente identico a quello che gli stessi potrebbero subire in conseguenza dell'applicazione del criterio di prevalenza dell'offerta enunciato dall'ex art. 119 del DPR 207/2010: difatti, nell'uno e nell'altro caso la scelta dell'offerta in cifre o in lettere produrrebbe gli stessi effetti sia rispetto alla possibilità di aggiudicazione che di anomalia dell'offerta. In proposito, è il caso di evidenziare che di regola è oggettivamente più probabile sbagliare l'offerta in lettere, per la sua difficoltà di scrittura, che l'offerta in cifre, che ha una formulazione più semplice. A ogni modo, l'offerta in lettere, ritenuta dalla sentenza del CS quella definitiva da considerare in gara, non garantisce gli interessi né della stazione appaltante né del concorrente in quanto:

- a) se maggiore rispetto all'offerta in cifre, potrebbe comportare l'esclusione del concorrente per anomalia dell'offerta, soprattutto con il criterio del taglio delle ali (se essa si colloca tra le offerte più alte);
- b) se inferiore rispetto all'offerta in cifre, potrebbe comportare la mancata aggiudicazione della gara al concorrente o, per il criterio del taglio delle ali, l'abbassamento della soglia di anomalia delle offerte in gara con conseguente danno per altri concorrenti le cui offerte potrebbero risultare anomale (e ciò in difformità del principio del favor participationis).

Naturalmente, con il criterio dell'art. 72 l'offerta più vantaggiosa per la stazione appaltante è sempre quella economicamente più conveniente (ovvero massimo ribasso o prezzo più basso), senza porsi troppe elucubrazioni artificiose e cervelotiche, in quanto di solito la discordanza tra cifre e lettere concerne spesso i decimali e difficilmente le unità (tant'è che la stessa sentenza di che trattasi esamina il caso in cui il ribasso percentuale offerto in cifre è del 32,1288% mentre quello in lettere è di trentaduevirgola milleduecentoventotto"). Tra l'altro, qualora la differenza tra l'offerta in cifre e in lettere evidenziasse un'errore macroscopico, la commissione di gara, ove possibile in base a elementi "diretti ed univoci", può correggere l'offerta medesima dando prevalenza al valore effettivo della stessa, come stabilito dalla sentenza in esame che recita "Il secondo presupposto da cui il Collegio ritiene di dover prendere le mosse, riguarda l'ammissibilità nonché l'esatta delimitazione dell'ambito applicativo del principio di correzione delle offerte eseguito dalla commissione aggiudicatrice in sede di esame delle stesse. A ben vedere, per un verso, è pacificamente consentito il superamento di un contrasto fra la proposta espressa in cifre e quella espressa in lettere, in caso di errore materiale facilmente riconoscibile: al ricorrere di tale circostanza, infatti, il consolidato indirizzo giurisprudenziale di questo Consiglio consente di attribuire rilievo agli elementi "diretti ed univoci" tali da configurare un errore meramente materiale o di scritturazione, permettendo alla commissione aggiudicatrice di emendarlo, tramite la priorità conferita all'effettivo valore dell'offerta. Diverso è il caso in cui, come espresso nell'ordinanza di rimessione, "la discordanza sia tutt'altro che macroscopica ed anzi obiettivamente marginale, di talché non è dato a priori riconoscere con sicurezza quale delle due diverse indicazioni sia frutto di errore" ... La rettifica dell'offerta, eseguita al fine di ricercare la effettiva volontà dell'offerente, è ammissibile, in adesione ai principi di conservazione degli atti giuridici e di massima partecipazione alle gare pubbliche, purché ad essa si possa pervenire con ragionevole certezza e senza attingere a fonti di conoscenza estranee all'offerta medesima, né ad inammissibili dichiarazioni integrative dell'offerente".

Pertanto, la discriminante da considerare per la scelta del giusto criterio di prevalenza dell'offerta tra quello sancito dall'art. 72 e quello statuito dall'ex art. 119, deve riferirsi agli interessi contrapposti tra le parti coinvolte (stazione appaltante e concorrente) e, perciò, non può che darsi priorità alla tutela dell'interesse pubblico che in linea di principio prevale sempre rispetto all'interesse privato. Ergo, il criterio dell'art. 72 è certamente quello più equo in quanto preserva sempre l'interesse pubblico, anche nella fase di verifica dell'anomalia dell'offerta, per le seguenti ragioni:

- a) criterio del prezzo più basso

l'offerta più vantaggiosa, ovvero di valore percentuale maggiore, potrebbe alzare la soglia di anomalia secondo i calcoli di cui all'art. 97 comma 2 del d.lgs. 50/2016, e quindi favorisce una partecipazione più ampia dei

concorrenti in gara (nel rispetto del principio del favor participationis) nonché l'offerta vincente, a prescindere se si applichi il criterio dell'esclusione automatica (nei casi ammessi dalla legge) o il criterio di valutazione delle offerte superiori alla soglia di anomalia, è sempre quella economicamente più conveniente per la stazione appaltante. In proposito si ricorda che il comma 6 dell'art. 97 dà comunque facoltà alla stazione appaltante di valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base a elementi specifici, appaia anormalmente bassa;

b) criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

L'offerta più vantaggiosa, ovvero di valore percentuale maggiore o di prezzo più basso, potrebbe comportare l'anomalia dell'offerta secondo i calcoli di cui all'art. 97 comma 3 del d.lgs. 50/2016 (ma ciò è dovuto a fatto imputabile al concorrente che ha commesso l'errore, nonché tale eventualità si verificherebbe comunque anche con il criterio dell'ex art. 119 se l'offerta in lettere fosse maggiore di quella in cifre), e quindi, in caso risultasse anomala, la stessa non è esclusa in modo automatico dalla gara ma si attiva la procedura di valutazione dell'offerta secondo i criteri di cui all'art. 97 del d.lgs. 50/2016: per cui resta comunque garantito il principio che l'offerta vincente è sempre quella economicamente più conveniente per la stazione appaltante. In proposito si ricorda che il comma 6 dell'art. 97 dà comunque facoltà alla stazione appaltante di valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base a elementi specifici, appaia anormalmente bassa.

In conclusione, i presupposti posti a base della decisione del CS crollano inesorabilmente alla luce delle predette considerazioni, in quanto non è affatto vero che l'offerta in lettere è quella che assicura imparzialità ed equilibrio alla selezione della migliore offerta in gara, né altera il criterio di valutazione dell'anomalia dell'offerta, atteso che, come detto, storicamente il pregiudizio che ne deriva alla stazione appaltante e al concorrente dall'applicazione del criterio dell'art. 72 o dell'ex art. 119 è identico e pertanto, tra gli interessi contrapposti, deve prevalere sempre l'interesse pubblico rispetto a quello privato, soprattutto quando l'errore è imputabile esclusivamente al concorrente. Di conseguenza non può che optarsi per il criterio stabilito dall'art. 72 del RD 827/1924.

## **75) Dott. Valerio Dimonte**

### *1. Elementi quantitativi*

Al paragrafo 4 viene precisato che “il valore 100 deve poter essere ripartito tra il punteggio assegnato alla componente prezzo, il punteggio assegnato alla componente qualitativa dell'offerta (inclusiva del punteggio per le varianti) e il punteggio per i criteri premiali”, ed inoltre, al paragrafo 5 si descrivono gli elementi quantitativi: “(quali, ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe)”.

Ritengo sia opportuno che nella ripartizione del “valore 100”, si parli di “componente quantitativa” inclusiva di tutti gli elementi quantitativi che la Stazione Appaltante vorrà inserire tra i criteri e non solo di “componente prezzo”. Peraltro, quando poi si prospettano le formule utilizzabili per il calcolo del punteggio, il riferimento viene fatto solo alla “componente prezzo” mentre, per esempio, anche per il tempo di esecuzione dei lavori è necessario adottare una formula, qualora una Stazione Appaltante scelga di inserire anche questa componente.

### *2. Riparametrazione*

Al paragrafo 4, con riferimento alla “riparametrazione” viene considerato che “Appare allora opportuno prevedere la riparametrazione dei punteggi per riallinearli ai pesi previsti per l'elemento di partenza. L'operazione di riparametrazione deve essere espressamente prevista nei documenti di gara”.

Ritengo che codesta Autorità debba assumere un ruolo più incisivo nel determinare ciò che sia meramente opportuno e ciò che invece sia obbligatorio. A mio avviso la “riparametrazione”, nella formula che poi si vorrà adottare, deve essere obbligatoria, considerato il principio a cui si ispira (evitare l'alterazione della proporzione prevista tra i diversi elementi di ponderazione). Sappiamo bene quanto in questo Paese sia difficile il rispetto delle regole, figuriamoci di quello che è solo opportuno.

### *3. Formula bilineare*

Al paragrafo 5 si prospetta oltre alla formula classica dell'interpolazione lineare anche quella bilineare con la seguente considerazione: “Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare. Lo svantaggio è, naturalmente, la limitazione di una concorrenza basata sul prezzo.”

È indubbio che la scelta della formula debba tener conto dei vari fattori che contribuiscono a rendere equilibrata la determinazione dell'offerta vincente, sia sotto il profilo della tutela della corretta concorrenza tra gli operatori economici e sia degli interessi pubblici, primo fra tutti il giusto bilanciamento tra concorrenza basata sul prezzo e concorrenza basata sulla qualità. Ritengo tuttavia, che il Nuovo Codice lasci ampi margini alla Stazione Appaltante di basare la concorrenza sugli elementi qualitativi, addirittura totali vista la possibilità di assegnare il peso zero all'elemento prezzo. Ciò posto, mi pare superfluo introdurre ulteriori metodi che abbiano l'intento di spostare la concorrenza verso gli elementi qualitativi, come lo è per esempio la formula bilineare. Magari, si può pensare di utilizzare questa formula qualora il peso della componente prezzo sia almeno di 50 su 100. Viceversa, che senso ha utilizzare detta formula se, per esempio, viene assegnato un peso all'elemento prezzo di 1 su 100? Secondo il mio parere, anche all'insegna di una semplificazione che è parte fondante del Nuovo Codice, l'adozione di una sola formula, come quella dell'interpolazione lineare, è più che sufficiente per qualsiasi appalto.

#### *4. Considerazioni finali*

Anche in questo caso sarebbe necessario un intervento netto di codesta Autorità che sia il più nitido possibile nel determinare ciò che si può fare e ciò che non si può fare, tanto più che quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa è il criterio cardine del Nuovo Codice. Le "indicazioni operative" sono uno strumento utile qualora siano ben definiti i confini entro cui poter operare. Il passato ci insegna come proprio su questo argomento si sia visto di tutto e di più e come, dalla lettura dei bandi di gara, emergeva la convinzione che l'unica regola applicata dalle Amministrazioni fosse o la "improvvisazione" o ancora peggio la "presunta manipolazione di comodo". Facciamo un esempio: se io Amministrazione, nel bando di gara assegno un peso di 40 su 100 ad un criterio premiale che prevede la dimostrazione preventiva della disponibilità di un determinato materiale o di un determinato impianto con particolarissime caratteristiche, o magari che si trovi nel raggio di 40 Km dal luogo di esecuzione dei lavori, e dove è risaputo che in quel raggio esiste solo una azienda in grado di dimostrare questa disponibilità, o viceversa, che data la vicinanza al luogo di esecuzione è l'unica che può competere economicamente, ho falsato la concorrenza oppure no? E poiché questo avviene specialmente nei piccoli appalti, per intenderci quelli sotto soglia (magari lavori di poco più di un milione), quante sono le PMI che hanno voglia di impugnare bandi o intraprendere contenziosi che non si sa dove portano? Alla fine si decide di lasciar perdere, ed è così che è andata avanti per molto tempo. Ora auguriamoci che ci sia davvero la svolta, ma sinceramente io al momento non vedo nulla che mi lasci pensare questo. Anche le preziose indicazioni operative di codesta Autorità, in passato non hanno posto un freno a fenomeni distortivi, poiché tranne qualcuno più diligente tutto il resto ha fatto come gli pareva.

## **76) Dott. Massimo Donghi**

Tema delle osservazioni: legittimità della seconda riparametrazione

Con riferimento alla opportunità di procedere alla riparametrazione riguardante il punteggio complessivo dell'offerta tecnica si evidenzia un orientamento diverso, che è confortato anche da parte della più recente giurisprudenza.

In particolare la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato sez. III 16/3/2016 n. 1048) ha ribadito che "nel metodo aggregativo compensatore è insita la doppia riparametrazione, in quanto, una volta individuata la migliore offerta tecnica, occorre procedere ad una seconda riparametrazione al fine di garantire il necessario rispetto del rapporto tra peso dell'offerta economica e quello dell'offerta tecnica, conformemente alla disposizione dell'art. 120 del DPR 207/2010, che pone l'obbligo di stabilire un punteggio assegnabile nel complesso pari a 100, ripartito tra i criteri di valutazione nella lex di gara".

Si ritiene infatti che la doppia riparametrazione risponda all'esigenza di garantire (cfr. Consiglio di Stato, sez. V - sentenza 17 marzo 2015 n. 1371:

- una proporzionalità "interna" alla valutazione dell'elemento qualitativo, consiste nel diverso peso ponderale che la stazione appaltante ha attribuito a ciascuna sub componente al fine di valutare l'offerta tecnicamente migliore (ovvero una proporzionalità tra sub-criteri);

- una proporzionalità esterna alla valutazione della componente tecnica, che consiste nel diverso peso ponderale che la stazione appaltante ha assegnato rispettivamente all'elemento qualità tecnica e all'elemento prezzo al fine di individuare quella che nel complesso risulta l'offerta economicamente più vantaggiosa.

In tal senso la riparametrazione che riguarda il punteggio complessivo dell'offerta tecnica, secondo la tesi del giudice amministrativo che lo scrivente condivide, risulta necessaria "per osservare correttamente la proporzione voluta dalla stessa lex di gara tra i singoli criteri di valutazione e i pesi che rispettivamente essi rivestono nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si avrebbe, altrimenti, un'indubbia alterazione nel rapporto tra i punteggi dettati per il profilo tecnico e per quello economico, in violazione della stessa lettera di invito. Il prezzo finirebbe per pesare di fatto, rispetto alla qualità, di più di quanto stabilito dalla lex specialis di gara, in violazione di quest'ultima (oltre che dei principi dettati dall'art. 120 del d.P.R. n. 207/2010)".

A quanto precede si aggiunga che la giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. III 25/2/2016 n. 749) ha anche evidenziato che "la discrezionalità che pacificamente compete alla stazione appaltante nella scelta, alla luce delle esigenze del caso concreto, dei criteri da valorizzare ai fini della comparazione delle offerte, come pure nella determinazione della misura della loro valorizzazione, non può non rivestire un ruolo decisivo anche sul punto della c.d. riparametrazione". Ciò che significa riconoscere alla Stazione appaltante il ruolo di determinare ex ante "fino a che punto si imponga la tutela dell'equilibrio astratto corrispondente ai massimali di punteggio da essa stessa rispettivamente contemplati".

Sulla base delle osservazioni sopra rappresentate si ritiene opportuno proporre una modifica in ordine alla riparametrazione sul punteggio complessivo dell'offerta tecnica che risulta sempre necessaria poiché sussiste sempre l'esigenza di garantire la proporzionalità esterna tra valutazione qualitativa ed economica. Si evidenzia altresì che, come emerge dalla giurisprudenza consolidata, va riservata alla Stazione appaltante la valutazione della necessità di una seconda riparametrazione a tutela dell'equilibrio esterno tra valutazione tecnica ed economica, in relazione alle tipologie dei criteri di valutazione qualitativi preselezionati dalla Stazione appaltante.

## **77) Dott. Rudi Francescutti**

Al punto 5 delle bozze di linee guida sono indicate formule e metodi di calcolo del punteggio attribuito alle offerte. Si prevede di esplicitare i criteri e il metodo di attribuzione dei punteggi nelle richieste di offerta. Non si prevedono ambiti semplificati di applicazione per le procedure previste dall'articolo 36 comma 2 lettera a (infra 40.000 Euro).

Tenendo conto dei principi di economicità estesi anche al costo del procedimento amministrativo (tempo lavoro), tendo conto dei principi di proporzionalità e tempestività e della semplificazione dei procedimenti senza sacrificare i contenuti essenziali degli stessi, si formula la seguente ipotesi:

Nelle richieste di offerta o di preventivo per affidamenti infra 40.000 Euro con procedura ex art. 36.2.a, prevedere l'elencazione sintetica degli elementi qualità valutati e i relativi punteggi massimi per gli elementi qualità e prezzo (es. "il punteggio massimo attribuito agli elementi qualità (migliori caratteristiche, servizi post vendita garantiti, tempi di consegna garantiti) sarà di 70 punti e 30 punti verranno attribuiti all'elemento prezzo in relazione alla migliore offerta").

## **78) Dott. Francesco Iannaccone**

Pur apprezzando lo sforzo prodotto dalla Norma approvata, il criterio dell'OEPV presenta criticità che non risolvono il "vero nodo" negli appalti pubblici. Finché esisterà una valutazione discrezionale per l'assegnazione dei punteggi nell'aggiudicazione delle gare, delle forniture e dei servizi, si continuerà con i favoritismi, e quindi della "corruzione".

A mio modesto avviso, occorre che le valutazioni fatte dai Commissari di gara siano svolte con metodo neutro ed oggettivo.

Quindi il Progetto posto a base di gara dovrebbe prevedere fin dall'inizio le migliori aggiuntive al progetto base e per ognuna di esse, assegnare un punteggio graduato, commisurato alla qualità che si è previsto o che la Stazione Appaltante si prefigge di realizzare. Naturalmente prevedendo anche un limite massimo complessivo di offerta/punteggio, ed escludere le Imprese che superano questo limite in modo automatico.

Il valore che dovrebbe avere una importanza strategica è quello per l'impiego della manodopera, (disoccupazione e sicurezza sui luoghi di lavoro sono oggi più che mai prioritari) più alto è l'impiego della manodopera, più alto deve essere il punteggio attribuito all'Impresa.

In pratica i Commissari che valutano le offerte di importo sotto la soglia Comunitaria, dovrebbero soltanto attribuire i punteggi su parametri chiari, semplici, e ben definiti fin dall'inizio. Questo criterio renderebbe tutti più sereni, la Stazione Appaltante otterrà quello che ha richiesto, l'impresa eseguirà i lavori ben sapendo ciò che ha offerto in piena coscienza, i lavoratori saranno più garantiti e il disoccupato avrà qualche opportunità in più, i Commissari torneranno a casa tranquilli e sereni, non subiranno pressioni di alcun genere e nemmeno "offerte che non possono rifiutare".

## **79) Dott. Antonio Latora**

Le Linee Guida non specificano quali azioni mettere in campo durante ciascuna fase della procedura di Procurement (1. Preparazione e pianificazione, 2. Pubblicazione, 3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerenti; 4. Valutazione delle offerte, 5. Aggiudicazione, 6. Esecuzione del contratto di appalto)

Si riportano i seguenti sintetici suggerimenti:

Nella fase di pianificazione sono necessarie le seguenti attività:

A. Definizione della gerarchia di valutazione.

es [1. Offerta Economicamente più Vantaggiosa

2. Criteri di Valutazione

3. Eventuali Sub-Criteri di Valutazione

4. Alternative da valutare ]

B. Definizione dei criteri o sub criteri di valutazione, della tipologia dei criteri o sub criteri (Numerico, Qualitativo, Binario), della descrizione dei livelli di intensità inerenti i criteri o sub criteri di tipo qualitativo, del peso dei criteri.

es. [1 Criterio Prezzo; Criterio Numerico; Preferenza maggiore al minor prezzo; Peso 40 su 100.

2 Criterio Qualità del materiale componente; Criterio Qualitativo; Intensità 1=Materiale Plastico, Intensità 2=Materiale Ligneo, Intensità 3= Materiale Metallico, preferenza maggiore alla maggiore intensità; Peso 30 su 100.

3 Criterio Marchio Qualità UE; Criterio Binario, Assenza Marchio Qualità UE=0, Presenza Marchio Qualità UE=0]

n.b.

La somma dei pesi dei criteri deve esser pari a 100;

La somma dei pesi di eventuali sub criteri al di sotto di ogni criterio deve essere pari a 100

Nella fase di valutazione delle offerte sono necessarie le seguenti attività:

A. Valutazione delle offerte nell'ambito di ciascun criterio

Per valutazione in ambito criterio numerico utilizzare il rapporto tra l'offerta i-esima e la migliore offerta normalizzando i risultati sull'unità;

Per valutazione in ambito criterio qualitativo confrontare l'intensità qualitativa dell'offerta i-esima con i livelli di intensità in precedenza definiti e quindi utilizzare il rapporto tra l'intensità dell'offerta i-esima e l'intensità della migliore offerta normalizzando i risultati sull'unità;

Per valutazione in ambito criterio binario utilizzare assegnare 0 la caratteristica binaria non è presente nell'offerta i-esima, 1 se la caratteristica binaria è presente nell'offerta i-esima.

Per la valutazione della Offerta Economicamente più Vantaggiosa utilizzare il metodo aggregativo compensatore. Con riferimento al periodo "Il metodo aggregativo compensatore presenta l'inconveniente di essere particolarmente sensibile alle distorsioni descritte per i criteri economici, specie quando si utilizza l'interpolazione

lineare. È evidente che questo problema viene meno quando si utilizza il criterio del prezzo o costo fisso, poiché non vi è più l'offerta economica da valutare" si ritiene tale affermazione non condivisibile poiché la finalità della valutazione è la determinazione di una graduatoria il più possibile "Oggettiva", pertanto non è opportuno parlare di "Distorsioni" in quanto si tratta di "Risultati" di calcoli matematici su elementi naturalmente numerici o artificialmente trasformati in numerici.

Con riferimento al periodo "...nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi:

- a) l'attribuzione discrezionale di un punteggio, variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;
- b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara." si rappresenta che il confronto a coppie è consigliato solo per un numero di offerte minore o uguale a 7, per un numero maggiore di offerte è dimostrato che viene meno la coerenza dei giudizi espressi e non è più ipotizzabile il calcolo dei giudizi con la tecnica dell'autovalore.

Con riferimento al metodo Electre si rappresenta che esso è applicabile ai soli confronti su criteri di tipo numerico. Il concetto citato di "criteri di natura qualitativa misurabili" è privo di significato poiché la misurabilità esige un metro di misura ovvero una unità di misura e quindi si avrebbe a che fare con un criterio quantitativo misurabile con il rapporto tra l'offerta i-esima e la migliore offerta normalizzando i risultati sull'unità.

Antonio G. Latora, 2012, Metodologie Analytic Hierarchy Process ibride per applicazioni di Multiple Criteria Decision Analysis ai processi di Procurement, Università di Catania;

D'Urso D., Latora A. G., Trapani N. (2011) The Analytical Hierarchy Process for e-Scouting: decision-making for industrial procurement process. Proceedings of the International Symposium on the Analytic Hierarchy Process for Multicriteria Decision Making, 11th ISAHP conference June 15, 2011, Online Proceedings ISSN 1556-8296, CD/Flashdrive Version Proceedings ISSN 1556-830X, Printed Abstract Proceedings ISBN 978-88-906147-0-5.

Compagno L., D'Urso D., Latora A. G., Trapani N. (2011). Influence Of Methodology And Human Behaviour On Product Selection Process. Proceedings of International Conference on Advances in Production Management Systems (APMS) 2011, Stavanger (Norway), 26-28 September 2011, ISBN 9788276444612.

Compagno L., D'Urso D., Latora A. G., Trapani N. (2012). Influence of AHP Methodology and Human Behaviour on e-Scouting Process. Advances in Production Management Systems. Value Networks: Innovation, Technologies, and Management IFIP Advances in Information and Communication Technology, 2012, Volume 384/2012, 514-525, DOI: 10.1007/978-3-642-33980-6\_56, Springer Boston, ISBN: 978-3-642-33979-0

Compagno L., D'Urso D., Latora A. G., Trapani N. (2013). The Value-Analytic Hierarchy Process: A Lean Multi Criteria Decision Support Method. Manufacturing Modelling, Management, and Control, Volume 7, Part 1, 875-880, Saint Petersburg State University and Saint Petersburg ITMO University, St. Petersburg, Russia. DOI: 10.3182/20130619-3-RU-3018.00573, ISBN: 978-3-902823-35-9, ISSN: 1474-6670

## 80) Dott. Nicola Macheda

Si ritiene che il dettato letterale dell'art. 95, comma 3 del dlgs 50/2016, ove stabilisce che "sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo..." suggerisca di interpretare le parole stesse con significato matematico ovvero calcolando il rapporto (frazione) tra il valore della qualità offerta (dato da importo di progetto a base di gara + importo delle migliori offerte) e il prezzo offerto (dato da importo di progetto - ribasso = importo contrattuale) e aggiudicando al risultato di rapporto maggiore

esempio:

	importo di progetto + migliorie=	100.000 + 1000 = 101.000	
ditta X			----- =1,2625
	importo contrattuale (100.000 - 20% di ribasso)	80.000	
	importo di progetto + migliorie=	100.000 + 500 = 100.500	

dittaY			----- =1,25625
	importo contrattuale (100.000 - 20% di ribasso)	80.000	
	importo di progetto + migliorie=	100.000 + 500 = 100.500	
dittaZ			----- =1,34
	importo contrattuale (100.000 - 25% di ribasso)	75.000	

Miglior rapporto 1,34.

Tale sistema appare estremamente semplice e di facile applicazione oltre che aderente alla norma e non soggetto a interpretazioni soggettive.

## 81) Dott.ssa Maria Teresa Massi

### *Premessa*

Anche se le considerazioni riportate nel documento posto alla base delle linee guida, sembra richiedere la presentazione di osservazioni più tarate sull'utilizzo dei sistemi di traduzione numerica dei giudizi di valore espressi in caso di ricorso all'OEPV, l'occasione è comunque propizia per segnalare alcune criticità latenti che ben potrebbero trovare un principio di soluzione con l'adozione di specifiche indicazioni, anche in base alla delega in bianco di fatto contenuta nell'art. 213, co. 2 citato dall'ANAC per giustificare la specifica consultazione. Infatti l'evidente e giustificabile propensione del nuovo Codice degli appalti e delle concessioni all'utilizzo dell'OEPV, rende tale criterio destinato ad essere utilizzato in ambiti ben più ampi di quelli per i quali si è maturata una nutrita esperienza e connessa produzione giurisprudenziale. Questo comporta il rischio di trovarsi in situazioni nelle quali risulta difficile, da parte del RUP o della struttura di supporto, l'elaborazione di adeguati criteri di valutazione qualitativa delle offerte. È evidente infatti che, al di là delle dichiarazioni di principio, in una gara, soprattutto se per lavori, è la modalità di redazione del progetto o l'oggetto della prestazione che determina la possibilità di ricorrere più o meno agevolmente all'utilizzo del criterio dell'OEPV; e pensare pertanto di cambiare le regole in corsa come se niente fosse, con progetti che magari sono fermi da mesi nei cassetti in attesa che si chiarisca il quadro normativo del nuovo Codice, è pura utopia.

### *Criticità*

In particolare si dovrebbe auspicare l'elaborazione di linee guida per la redazione della documentazione di gara in caso di OEPV ove vengano affrontati e risolti i seguenti aspetti:

- chiarire la diversa definizione tra varianti e proposte migliorative solo esecutive (organizzazione cantiere e tempi di esecuzione, mezzi e maestranze utilizzate, riduzione degli impatti sulle matrici ambientali ecc.), e varianti e proposte migliorative anche progettuali (materiali, soluzioni tecnico-progettuali, livello delle finiture o delle prestazioni garantite);
- in relazione alle varianti e proposte migliorative anche progettuali chiarire i livelli di dettaglio e gli elaborati minimi richiesti e l'obbligo della sottoscrizione da parte di idonea figura tecnica, interna o esterna all'impresa;
- chiarire le modalità di utilizzo eventuale dell'offerta a prezzi unitari, in quanto l'offerta economica deve riportare, divisa, la quota riferita alle migliorie che, se non accettata, viene sostituita dalle originarie previsioni tecnico-economiche di progetto;
- chiarire l'effetto sul punteggio, e sull'offerta economica, della variante non accettata, chiaramente qualora l'offerta nel suo complesso viene comunque ritenuta idonea ed adeguata;
- chiarire che lo scorrimento ex art. 110, co. 2 non può adottarsi nel caso di OEPV in quanto le proposte migliorative o tecnico/progettuali dell'aggiudicatario possono essere espressione della sua particolare capacità esecutiva/organizzazione aziendale, infungibile da parte degli altri soggetti utilmente posizionati in graduatoria;
- in sede di valutazione, la commissione giudicatrice effettua un'attività che può per certi versi essere equiparata alla verifica del progetto ex art. 26, senza tuttavia averne le competenze; può succedere pertanto che un'offerta tecnica venga accettata e valutata positivamente dalla commissione, ma giudicata inaccettabile dalla stazione appaltante/ente committente perché considerata non validabile, peggiorativa rispetto alle prestazioni da garantire o comunque non idonea al soddisfacimento dell'ente: occorre pertanto chiarire cosa succede se il

RUP/progettista/società esterna non ritiene accettabile/validabile/verificabile la proposta migliorativa e quindi non riconosce la correttezza delle valutazioni fatte dalla Commissione giudicatrice (copertura assicurativa da parte del Commissario per eventuali costi di ripetizione della procedura, ritardo nell'esecuzione e ristoro dei costi di partecipazione sostenuti dai concorrenti, ecc.);

- chiarire in quale segmento della procedura di affidamento si inserisce la verifica del progetto dell'offerta vincitrice;

- chiarire, se la proposta tecnica non è cantierabile, in quale fase si inserisce la produzione, da parte del concorrente del progetto cantierabile (successivamente all'aggiudicazione definitiva e con richiesta documentazione per la stipula del contratto + termine per la verifica/validazione dello stesso).

*Oepv "semplificate"*

Proprio in relazione alle difficoltà che si potrebbero incontrare nel dover riformattare progetti esecutivi già redatti ed idonei ad essere affidati sulla base di un OEPV articolata, valuti l'Autorità la possibilità di adottare criteri di valutazione dell'offerta tecnica "semplificati" (un solo elemento tra quelli presenti nell'elenco dell'art. 95, co 6) e misurabili, quindi collegati a parametri numerici di semplice elaborazione (ad es., migliore organizzazione del cantiere espressa in giorni di riduzione dei tempi di consegna); tale scelta non pare illegittima, anche in considerazione della presenza, nell'elenco dei criteri suggeriti, di elementi valutabili semplicemente come presenza/assenza o graduabili (rating legalità, certificazioni ulteriori). In particolare si potrebbe ritenere corretta l'aggiudicazione di un contratto di lavori, appaltato sulla base del progetto esecutivo, con OEPV ripartita tra prezzo e tempi di esecuzione, questi ultimi espressi a mezzo di cronoprogramma aggiornato, con l'indicazione delle maestranze utilizzate e del loro impegno lavorativo

*Garanzia sulle prestazioni eccedenti la durata contrattuale*

Occorre valutare la necessità, nei contratti per la cui aggiudicazione viene utilizzato un criterio che faccia riferimento a prestazioni che vanno oltre la durata contrattuale (ad es. ciclo vita/costo utilizzo o manutenzione ma l'aggiudicatario non fa la gestione o la manutenzione del bene), che vengano previste forme di garanzie di durata adeguata al periodo stesso; in pratica ampliare le ipotesi di ricorso alle polizze decennali o simili previste dall'art. 103.

Per chiarire, come nel caso in cui l'impresa si sia impegnata ad utilizzare tutti macchinari che presentano abbattimento del rumore o delle emissioni, è lecito per l'Amministrazione prevedere l'applicazione di penali per ogni giorno/cantiere/macchinario non rispondente alle caratteristiche, così nel caso in cui il fornitore/esecutore abbia dichiarato determinate prestazioni o livelli di prestazioni per n-anni, deve essere prevista la possibilità per l'Amministrazione di verificare tale prestazione e, in caso di esito negativo, di escutere parzialmente delle polizze pluriennali. In caso contrario si può assistere alla presentazione di proposte tecniche, anche assistite da certificazioni di enti terzi, ritenute tali da comportare l'aggiudicazione, ma che alla prova dei fatti si risolvono in relazioni autoreferenziate, utilizzate dal concorrente al mero scopo di ottenere il contratto, senza che all'Amministrazione rimangano strumenti da azionare in caso di verifica negativa.

*Rating di legalità*

Infine si segnala la pericolosità del fatto di ritenere genericamente utilizzabile il criterio del rating di legalità per tutte le tipologie di affidamento. Posti i requisiti richiesti per accedere a quella particolare attestazione rilasciata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è evidente che la richiesta del rating si presta per l'affidamento di lavori o anche di forniture di un certo rilievo ma risulta assolutamente distorsivo, se non addirittura illecito, qualora utilizzato per l'affidamento di servizi, soprattutto se di natura intellettuale, ove la prestazione ben può essere garantita da soggetti non iscritti al Registro imprese. In questo caso la richiesta del rating può portare alla redazione di "bandi fotografia" o a stampa "3D"!!

## **82) Dott. Guido Nannariello**

*Paragrafo 3. Criteri di valutazione.*

Nelle linee guida si legge: "I criteri di aggiudicazione (...) devono essere proporzionati all'oggetto dell'appalto nel senso che devono essere connessi allo stesso e il punteggio attribuito a ciascuno di essi non deve essere tale da alterare l'oggetto dell'affidamento" (p.2).

Il significato di questa frase non appare immediato. Si osserva che un criterio non può mai alterare l'oggetto dell'affidamento, al massimo uno o più criteri, se non pertinenti, possono alterare la valutazione delle offerte pervenute. Si suggerisce di sostituire "proporzionato" con "coerente" e di eliminare la frase "alterare l'oggetto dell'affidamento".

#### *Paragrafo 4. Ponderazione.*

Nelle linee guida si legge: "Quando i punteggi relativi a un determinato criterio sono attribuiti sulla base di sub criteri e sub pesi può accadere che nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo per quel criterio; ciò rischia di alterare la proporzione prevista dalla stazione appaltante tra i diversi elementi di ponderazione" (p.4).

Se, come correttamente affermato "i criteri di ponderazione sono il valore attribuito dalla stazione appaltante a ciascun criterio o sub-criterio" allora la frase sopra riportata non appare molto pertinente. Infatti, anche nel caso in cui nessun concorrente raggiungesse il punteggio massimo, non ci avrebbe alcuna "alterazione".

Si suggerisce di stralciare questa parte perché è fuorviante rispetto alla logica sottesa all'OEPV.

#### *Paragrafo 5. La valutazione degli elementi quantitativi (p. 5).*

Come correttamente riportato l'interpolazione lineare ( $V_{ai} = R_a / R_{max}$ ) "presenta l'inconveniente (...) di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti piccoli in valore assoluto". Tuttavia l'alternativa suggerita, il cosiddetto metodo "bilineare", presenta altri problemi.

Si suggerisce la seguente formula.  $V_{ai} = (R_a - R_{s\ min}) / (R_{s\ max} - R_{s\ min})$  dove  $R_{s\ max}$  e  $R_{s\ min}$  sono rispettivamente le soglie minime e massime per il criterio  $i$ -esimo. Se, ad esempio, per il criterio  $i$ -esimo sono previsti max 15 punti, le soglie saranno 0 e 15. Tale formula presenta il vantaggio di misurare la performance indipendentemente dalla distribuzione delle offerte presentate. In tal modo anche se dovesse pervenire una sola offerta scadente, il punteggio attribuito rispetto al criterio  $i$ -esimo sarà scadente e non massimo, come invece accadrebbe se si applicasse la formula oggi presente nelle linee guida.

#### *Paragrafo 6. La valutazione degli elementi qualitativi: i criteri motivazionali*

Con il metodo del confronto a coppie dopo l'attribuzione dei punteggi, si suggerisce di trasformare "in uno il punteggio più elevato". Si osserva che in tal modo si vanifica lo sforzo di discernimento compiuto dalla commissione di gara, nell'attribuzione dei punteggi. Si suggerisce:

- a) di eliminare questo tipo di trasformazione;
- b) di motivare sempre i punteggi espressi dalla commissione di gara perché il punteggio numerico, da solo, non è auto-esplicativo;
- c) di inserire una formula per il calcolo della consistenza della matrice in modo da evitare che le commissioni attribuiscono i punteggi a caso e senza alcuno strumento di controllo sulla coerenza della matrice stessa.

#### *Paragrafo 7. La formazione della graduatoria*

"La stazione appaltante può applicare il criterio di determinazione del punteggio finale per ciascuna offerta ritenuto più opportuno, purché tale criterio rispetti i seguenti principi:

- a)...
- b) essere proporzionale con l'oggetto dell'appalto"

Si osserva che il punto b) è mal descritto. Si suggerisce di riformulare la frase in modo più comprensibile.

#### *Altre considerazioni*

Più in generale, ferma restando la libertà della stazione appaltante di scegliere il metodo ritenuto più opportuno, al fine di favorire la trasparenza e la ripercorribilità delle procedure seguite dalle commissioni di gara, si suggerisce di preferire il metodo aggregativo compensatore che è di più agevole comprensione. Gli altri metodi richiedono un adeguato supporto tecnico.

Nota. Le seguenti osservazioni sono espresse a titolo personale e non coinvolgono l'amministrazione di appartenenza.

## 2. Il quadro normativo

Al fine di fornire indirizzi maggiormente esplicativi sulle condizioni di applicabilità del criterio del minor prezzo, sarebbe utile dare indicazioni sulle nozioni di cui all'art. 95 c.4 lett. b) e c), riferite a servizi e forniture "con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato" e servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria "caratterizzati da elevata ripetitività".

Al riguardo è possibile incentrare una definizione sia con riferimento alle caratteristiche soggettive delle Stazioni Appaltanti (atteso che è possibile immaginare che per alcuni settori le medesime Stazioni comprino in maniera ripetitiva alcuni beni o servizi), sia con riferimento alla presenza sul mercato di beni di per sé già disponibili, che non necessitano di particolare personalizzazione per conto delle Stazioni Appaltanti.

A titolo esemplificativo, parrebbe potersi includere sulla base della propria esperienza nelle categorie sopra menzionate servizi e forniture

- di manutenzione hardware informatico (es: nodi di rete, pc, router, server di tipo industry standard, risk) secondo modalità tipizzate e predeterminate che si sostanziano in tempi massimi di presa in carico ed intervento (es. 6 ore) e in tempi massimi di risoluzione del problema (NBD – Next Business Day);
- di manutenzione software: caratterizzato dalla mera fornitura di correzioni (patch) o di nuove funzionalità, operata in via standard, e per la generalità dei clienti, dai produttori del software;
- in locazione o in proprietà di prodotti hardware e software non realizzati su specifiche tecniche del committente e con caratteristiche di mercato standardizzate e tipizzate (es: licenze, stampanti, pc, router etc.).

Si chiede inoltre di chiarire se il rapporto tra i commi 3 e 4 dell'art. 95 vada delineato in termini di alternatività oppure di complementarietà: in particolare, appare opportuno indicare se l'ipotesi prevista dal comma 4, riguardante la possibilità di utilizzo del criterio del minor prezzo in deroga a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, possa essere applicata anche all'aggiudicazione di contratti di cui alla lettera a) del comma 3 (relativo ai contratti per i quali è richiesto in via esclusiva l'utilizzo del criterio dell' OEPV).

Da ultimo appare utile precisare la nozione di servizi e forniture "di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo", ai sensi della lett. c) dell'art.95 comma 4.

## 84) Dott. Angelo Rizzo

Il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa consiste nella valutazione di una molteplicità di criteri, a ciascuno dei quali corrisponde un peso stabilito dall'Amministrazione che ne attribuisce il grado d'importanza all'interno della gara e che deve essere indicato nel bando o nella lettera d'invito, in ossequio al principio della par condicio.

Proprio in ragione del fatto che la scelta dei criteri e, eventualmente, dei sub-criteri è condizionante l'esito della gara, l'indicazione di tali elementi non può essere oggetto di modifica da parte della Commissione Giudicatrice.

Pertanto, alla fine della valutazione, l'offerta qualitativa migliore (quella che ha ottenuto il punteggio più alto) dovrà vedersi assegnare il punteggio massimo previsto per la qualità e l'offerta con il prezzo più basso dovrà vedersi assegnare il punteggio massimo previsto per il prezzo.

### *Attribuzione punteggio al prezzo*

Per attribuire il punteggio al prezzo propongo la formula più lineare, da poter utilizzare in molte gare di forniture e servizi, che è quella dell'attribuzione del punteggio massimo previsto all'offerta con il prezzo più basso ed alle altre offerte un punteggio inversamente proporzionale; sia nel caso che si utilizzi per l'aggiudicazione una base d'asta che una spesa presunta (calcolata solitamente su base storica).

È importante permettere di impostare le gare, a secondo i casi che andranno motivati, sia sulla base della spesa presunta che su una base d'asta.

È opportuno segnalare che non sempre l'Amministrazione riesce a determinare con la dovuta precisione una base d'asta e, in questi casi al fine di scongiurare che a causa dell'imprecisione della base d'asta la gara andasse deserta, appare opportuno utilizzare come indicazione di gara la spesa presunta.

Pertanto, nel caso si utilizzasse una spesa presunta si attribuisce il punteggio massimo al prezzo più basso offerto ed alle altre offerte un punteggio inversamente proporzionale.

Nel caso si utilizzasse una base d'asta prima dell'attribuzione dei punteggi si trasforma il ribasso offerto in prezzo di gara e si procede come sopra.

#### *Attribuzione punteggio alla qualità*

Altro discorso merita l'attribuzione del punteggio per la qualità.

Per tale valutazione si attribuisce un valore numerico per ogni singolo criterio valutativo scelto:

- nel caso di valutazione prettamente qualitativa, si utilizza un punteggio tra lo 0 (zero) ed il punteggio massimo previsto per tale criterio;
- nel caso di attribuzione quali-quantitativa si attribuisce il punteggio previsto per ciascuna quali-quantità.

Se l'Amministrazione ritiene molto importante il fattore qualitativo può stabilire, per esempio, che i criteri ed i sub-criteri qualitativi e quali-quantitativi abbiano un peso ponderale finale pari a punti 70/100 ed il criterio del prezzo dovrà avere un peso ponderale pari a punti 30/100, in modo tale che la somma del punteggio massimo attribuibile per la qualità e del punteggio massimo attribuibile al prezzo sia 100/100.

esempio (per una fornitura di mobili):

Criteri, sub-criteri e sub-sub-criteri di valutazione punteggio massimo attribuibile

criterio prezzo pp.30

criterio qualità pp.70

1 sub-criterio Caratteristiche estetiche pp.30

1a sub-sub-criterio qualità del design e finitura degli arredi pp.15

1b sub-sub-criterio taglio a 45° delle scrivanie e dei contenitori pp.10

1c sub-sub-criterio ampiezza della gamma dei colori pp.5

2 sub-criterio Caratteristiche tecniche e qualità dei materiali pp. 30

2a sub-sub-criterio sistemi costruttivi e materiale (es. truciolare, tamburrato, spessore piano) pp.18

2b sub-sub-criterio canalizzazione del mobilio pp.8

2c sub-sub-criterio contenuto di formaldeide inferiore ai limiti consentiti dalla norma pp.4

3 sub-criterio Tempistica di intervento assistenza tecnica in giorni lavorativi pp. 4

3a sub-sub-criterio giorni 1 (uno) pp.4

3b sub-sub-criterio giorni da 2 a 3 pp.3

3c sub-sub-criterio giorni da 4 a 6 pp.2

3d sub-sub-criterio giorni da 7 a 9 pp.1

3e sub-sub-criterio oltre giorni 9 pp.0

4 sub-criterio Durata garanzia oltre il minimo di 24 mesi pp. 6

4a sub-sub-criterio 6 anni in più o oltre pp.6

4b sub-sub-criterio 5 anni in più pp.5

4c sub-sub-criterio 4 anni in più pp.4

4d sub-sub-criterio 3 anni in più pp.3

4e sub-sub-criterio 2 anni in più pp.2

4f sub-sub-criterio 1 anno in più pp.1

Totale pp. 100

L'attribuzione dei punteggi per la qualità dei prodotti offerti, ferma restando l'obbligatorietà che i prodotti offerti debbano pienamente rispondere alle caratteristiche minime richieste, è determinata prendendo in esame tutti quegli aspetti riscontrabili dai documenti richiesti con la busta "Documentazione Tecnica" e dalla, eventuale, campionatura.

Nel caso di valutazione prettamente qualitativa, la valutazione della qualità è espressa da ciascun Commissario in seno alla Commissione giudicatrice nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, mediante l'assegnazione di un punteggio compreso tra zero ed il massimo previsto per ogni criterio, sub-criterio o sub-sub-criterio previsto.

Nell'ipotesi che i punteggi attribuiti da ciascun Commissario della Commissione giudicatrice fossero diversi è attribuito come punteggio il quoziente tra la somma dei punteggi ottenuti e il numero dei Commissari della Commissione giudicatrice.

Nel caso di valutazione quali-quantitativa (cioè derivante da documentazione allegata) si attribuisce il punteggio previsto per ciascuna quali-quantità.

Tale punteggio verrà sommato con gli altri punteggi previsti e la somma dei punteggi ottenuti determinerà il punteggio totale assegnato dalla Commissione Giudicatrice all'elemento qualità.

*Riparametrazione.*

Si precisa che una volta terminata la procedura di attribuzione discrezionale di tutti i punteggi da parte della Commissione Giudicatrice, la stessa potrà, se prevista nel bando, applicare l'esclusione per quelle offerte tecniche che non avranno raggiunto la sufficienza (nel nostro esempio 42/70).

L'Amministrazione dovrà essere libera di applicare l'esclusione, a secondo i casi, prima o dopo la riparametrazione.

La riparametrazione consiste nell'assegnare al concorrente che avrà ottenuto il punteggio più alto per la qualità il punteggio massimo previsto, in questo esempio, di punti 70/100, e agli altri concorrenti i punteggi riparametrati mediante proporzione diretta.

Al Migliore classificato è attribuito il Punteggio Max di 70.

Al secondo classificato è attribuito il Punteggio (quoziente) derivante dal Punteggio Secondo classificato per 70 diviso il punteggio del Migliore classificato.

*Valutazione del prezzo e attribuzione del relativo punteggio*

L'offerta economica sarà valutata con l'applicazione della seguente formula:

$X$  (punteggio da attribuire al Concorrente) = (Pob moltiplicato ppMAX) diviso Poc

dove X è il punteggio da attribuire al Concorrente

Pob è il Prezzo offerto più Basso

ppMAX è il punteggio Massimo attribuibile

Poc è il Prezzo offerto dal Concorrente

Concludendo, credo che questo sistema, già utilizzato con successo dal sottoscritto, debba restare fruibile anche alla luce del nuovo.

## **85) Dott. Riccardo Vatta**

*In merito al seguente paragrafo sub. 3, terzo capoverso.*

“Mediante le indicazioni contenute nell'art. 95 viene definitivamente superata la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica. Requisiti di natura soggettiva nella valutazione delle offerte possono essere introdotti quando questi permettono di valutare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o per premiare il concorrente che presenta determinati requisiti ritenuti particolarmente meritevoli.”

Si ritiene che l'inserimento di requisiti di natura soggettiva tra i criteri di valutazione, predeterminati dalle stazioni appaltanti in sede di predisposizione della documentazione di gara, potrebbe condizionare l'esito della stessa, favorendo alcuni operatori economici rispetto ad altri e ciò a prescindere dalla condotta della commissione giudicatrice competente all'attribuzione dei punteggi. Posto che tale è il dettato normativo, si ritiene che codesta Autorità dovrebbe fornire sul punto delle indicazioni limitative, ponendo ad esempio un tetto al punteggio massimo attribuibile ai requisiti di natura soggettiva.

*In merito al paragrafo sub. 4 a proposito della possibilità di ricorrere al prezzo fisso.*

Si evidenzia l'indeterminatezza dell'attuale art. 95 e della stessa Direttiva comunitaria richiamata nel documento di consultazione, nonché la mancata riproposizione nel nuovo codice di una norma analoga a quella del precedente art. 82 comma 3 bis sulla necessità di sottrarre alla concorrenza il costo del personale. Di conseguenza, stante l'impossibilità per le stazioni appaltanti di predeterminare un prezzo o costo fisso, anche con il conseguente rischio, in caso di sovrastima, di causare un danno erariale, si ritiene che non sia possibile prescindere dall'attribuzione di un punteggio, ancorché minimo, all'elemento prezzo.

*In merito al paragrafo sub. 4 a proposito dell'inopportunità di procedere ad una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica.*

Si evidenzia che, almeno per gli appalti a oggetto servizi sociali ed educativi di importo inferiore ad Euro 750.000,00 e quindi sotto la soglia comunitaria, qualora alcune disposizioni nazionali (come la legge regionale n.

6/2006 del Friuli Venezia Giulia) stabiliscano una proporzione fissa del rapporto qualità/prezzo (nella fattispecie 85/15), la seconda riparametrizzazione appare necessaria per rispettare il dettato normativo.

In linea generale, tenuto conto che l'art. 95 comma 4 lettere b) e c) stabilisce che il criterio del minor prezzo può essere utilizzato per servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato e per i servizi e le forniture sotto la soglia comunitaria caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo, si ritiene che con le presenti linee guida codesta Autorità dovrebbe esplicitare quali siano le suddette tipologie di servizi e forniture, almeno a titolo esemplificativo (potrebbero per esempio rientrare nelle tipologie della lettera b) i servizi finanziari e assicurativi, in quanto pressoché privi di un costo della mano d'opera e regolati da logiche di mercato del tutto estranee alla singola stazione appaltante).

Sempre in linea generale, in considerazione della preferenza manifestata nel documento di consultazione per il metodo electre e in ragione della sua complessità, si ritiene che codesta Autorità dovrebbe fornire, all'interno dei propri servizi ad accesso riservato, un apposito foglio di calcolo, utilizzabile dalle stazioni appaltanti, sia in fase di predisposizione della documentazione di gara, sia in fase di successivo svolgimento al fine di fornire supporto e assistenza ai componenti della commissione giudicatrice.

## 86) Ing. Nicola Di Pierno

*Al punto 6. La valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali*

laddove si riporta il "confronto a coppie" come metodo di utilizzo delle valutazioni, per propria esperienza, si ritiene che questo metodo, quando il numero delle offerte sia limitato ed inferiori a 5, sia fortemente distorsivo. Ad esempio, quando l'offerta di un candidato (A) su 4 partecipanti, sia sempre in pareggio con altri due (B e C) e solo una volta lievemente superiore al quarto (D) ne viene fuori un punteggio di 4 per tale concorrente  $A=(2+1+1)$  mentre per B e C pari a 3 e D=2 pareggiando con B e C. Quindi (in una situazione di sostanziale equilibrio) vincendo con preferenza lieve solo con D, nella riparametrizzazione, rispetto agli altri concorrenti con cui ha pareggiato, detiene il 50% in più di punteggio finale; distanza del tutto distorsiva della realtà e irrecuperabile con la parte economica; per tale motivo sarebbe auspicabile un'azione correttiva (un'idea potrebbe essere proporzionare ad un punteggio massimo dettato dall'amministrazione) oppure una limitazione di tale metodo a quando le offerte sono superiori a 5;

*Sulla differenza del nuovo sistema "rapporto qualità/prezzo"*

In merito proprio ai metodi che vengono proposti sembra di leggere dalla Direttiva 2014/24/UE, e soprattutto dal codice che l'art. 95, comma 2, prevede che, "le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti sulla base del criterio dell'OEPV individuato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo"; in particolare la direttiva al punto 89 dice "per evitare confusione con il criterio di aggiudicazione attualmente noto come «offerta economicamente più vantaggiosa» nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, occorre utilizzare un termine diverso per tradurre tale concetto, il «miglior rapporto qualità/prezzo».

Quindi mi aspettavo che la metodologia per effettuare il calcolo del rapporto della qualità/prezzo dovesse riportare una tipologia di calcolo diverso e non, in sostanza, un prosieguo della vecchia normativa dove i punteggi della qualità e del prezzo vengono sommati e quindi non rappresenta il rapporto. In sostanza viene riprodotto il metodo aggregatore che spessissimo ha condotto a vedere determinate valutazioni discrezionali sui parametri di qualità non recuperabili con il punteggio del prezzo.

La somma fra qualità e prezzo (metodo aggregatore) in alcuni casi può non rappresentare il miglior rapporto qualità/prezzo.

Un esempio è questo: se tre candidati ottengono punteggi sulla qualità 80, 70 e 60 ed offrono un prezzo ribassato rispettivamente di 12% 20% e 35% la prima offerta avrebbe un punteggio massimo con la somma, ma indicizzando il prezzo ribassato offerto (rispettivamente 88, 80 e 65) il miglior rapporto qualità/prezzo sarebbe della terza impresa.

Anche matematicamente il calcolo sarebbe semplicissimo punteggi a 100 per la qualità secondo i criteri stabiliti prezzo indicizzato a 100 con una semplice formuletta ( $P_i=100-R_i$ ) basta fare i rapporti dei punteggi di qualità fratto il prezzo indicizzato e si ottiene il miglior rapporto qualità prezzo.

Allo stesso modo si può operare per individuare l'offerta anomala.

Ad esempio se si definisce (come era con il 207/2010) che l'anomalia si aveva superando i 4/5 del punteggio dell'offerta tecnica e dell'offerta prezzo allora si deve definire il limite dell'anomalia 80% del max punteggio ottenuto (o del max punteggio conseguibile) sulla parte qualità ed allo stesso modo il massimo ribasso offerto deve essere considerato per l'80%. Il rapporto fra il punteggio limite di anomalia qualità e quello del prezzo di anomalia indicizzato costituisce la soglia dell'anomalia.

Facciamo l'esempio precedente su 100 punti di qualità l'80% è  $Q_{an} = 80$  punti mentre il ribasso max  $35\% \times 80\% = 28\%$  per cui  $P_{an} = (100-28) = 72$  il rapporto  $Q_{an}/P_{an} = 1.11$  tutte le offerte che superano tale rapporto sono da considerarsi oltre la soglia di anomalia

Nell'esempio precedente le tre offerte avrebbero rispettivamente  $A = 80/88 = 0.90$   $B = 70/80 = 0.875$   $C = 60/65 = 0.92$  pertanto la C sarebbe aggiudicataria senza superare la soglia di anomalia  $0.92 < 1.11$

Se si ritiene valida l'idea si resta a disposizione per ogni approfondimento.

## 87) Ing. Adriano Giorgi

Nell'ambito del criterio della OEPV, in generale, un maggior peso dato agli aspetti qualitativi può provocare effetti distortivi dovuti all'ampia discrezionalità di chi deve giudicare un'offerta tecnica, ragion per cui le commissioni di gara potrebbero risultare maggiormente soggette ai condizionamenti esterni, in sede di definizione della valutazione di competenza.

I suggerimenti sotto riportati nascono dall'esigenza di limitare questa discrezionalità rispettando nel contempo la ratio del criterio della OEPV che intende premiare, il più oggettivamente possibile, soprattutto la qualità dell'offerta.

### *1. Oggettività dei criteri di valutazione e connessione degli stessi all'oggetto dell'appalto.*

Al fine di evitare criteri di valutazione non oggettivi e non strettamente connessi all'oggetto dell'appalto, sarebbe necessaria la creazione di una o più commissioni tecnico-amministrative di controllo alle quali demandare il controllo finale della legittimità e congruità dei criteri qualitativi contenuti nei bandi o nei disciplinari di gara redatti dalle stazioni appaltanti, prima della loro pubblicazione.

Non appare efficiente la pubblicazione di bandi tipo o di linee guide, che sono di carattere troppo generale, le cui disposizioni possono essere agevolmente superate argomentando sulla specificità dell'opera da realizzare. Appare più efficace un controllo immediatamente a monte della pubblicazione della gara.

La commissione di controllo potrebbe essere composta da tre membri, provenienti da codesta ANAC e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e da due membri esterni (da selezionare di volta in volta da un elenco pubblico formato da professionisti, che abbiano reso l'opportuna dichiarazione di assenza di incompatibilità, scelti secondo competenza in relazione alla specificità dell'oggetto dell'appalto). Il giudizio sulla congruità dei criteri di valutazione, descritti insieme al progetto da un relatore della stazione appaltante, andrebbe espresso a maggioranza. La remunerazione di tale commissione potrebbe trovare capienza nell'integrazione del contributo destinato a codesta Autorità, già previsto nei quadri economici dei progetti.

La creazione di una commissione di controllo apposita, che in una seduta potrebbe agevolmente controllare la congruità dei criteri di valutazione e dei pesi ad essi attribuiti per più gare, è giustificata dai numerosi documenti di gara di lavori pubblici, in cui le stazioni appaltanti non definiscono con precisione i criteri qualitativi, lasciando uno spazio troppo ampio all'interpretazione da parte dell'offerente (non colmabile con le riposte pubbliche ai quesiti, le cosiddette "faq") e alla discrezionalità delle commissioni di gara, che risultano così più esposte ai condizionamenti esterni.

Per fare un esempio, nel caso di un appalto di lavori pubblici avente ad oggetto la realizzazione di un'opera idraulica, non può verificarsi un'aggiudicazione ad un'impresa che offre più lampioni o panchine (ben giudicata perché magari l'amministrazione non ha i fondi per il loro acquisto), a svantaggio di una impresa che nella sua

offerta si è “limitata” a migliorare le caratteristiche idrauliche dell’opera in maniera più rigorosa ed esaustiva di quanto abbia fatto l’aggiudicataria.

Altro esempio è quello di un bando di lavori pubblici per la ristrutturazione di circa tre chilometri di marciapiedi, da affidare mediante il criterio della OEPV, in cui tra gli elementi di valutazione sono più valutati la migliore fruibilità, l’inserimento estetico dell’opera e il minor impatto ambientale dell’opera (si ricorda che trattasi di marciapiede!) mentre risulta meno apprezzato l’elemento di valutazione inerente alla riduzione dei costi di gestione e manutenzione. Questo tipo di elementi danno luogo a relazioni che spiegano l’offerta tecnica migliorativa a dir poco fantasiose, nel cui giudizio domina incontrastato l’arbitrio di chi deve giudicare.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare non più rinviabile l’adozione di un sistema di controllo come quello accennato.

### *2. Migliorie offerte dall’impresa, espressamente dichiarate a carico della stessa.*

Questo concetto è legato anche all’oggettività dei criteri di valutazione. Negli elaborati grafici e nelle relazioni che supportano l’offerta, non sono rari i casi in cui l’impresa offre migliorie, anche non connesse con l’oggetto dell’appalto, per tentare di condizionare il giudizio della commissione di gara a proprio favore.

Nei casi in cui, a seguito dell’aggiudicazione, le migliorie offerte non vengano realizzate, la mancata realizzazione delle stesse non è sanzionabile amministrativamente per mancanza di specifica disposizione normativa in tal senso e non essendo contrattualmente prevista.

In caso di offerta contenente migliorie, dichiarate espressamente a totale carico dell’impresa, dovrebbe essere introdotto l’obbligo di presentare un apposito computo metrico estimativo relativo alle stesse, costituente parte integrante del contratto d’appalto e redatto applicando i prezzi desunti dai tariffari di riferimento, e, se necessario, i relativi elaborati progettuali: le migliorie andranno a far parte dell’opera pubblica e, quindi, deve essere documentata la loro realizzazione al pari delle opere previste in progetto e a base di gara.

La mancata realizzazione delle migliorie offerte dall’impresa potrà essere sanzionata con la decurtazione di un importo pari al costo di realizzazione desumibile dal suddetto computo metrico estimativo, in sede di compilazione degli atti contabili o del certificato di collaudo.

### *3. Offerta tempo.*

Sono numerosi i bandi in cui, nella parte relativa all’offerta tempo, è fissato il minimo dei giorni di durata dell’appalto al di sotto del quale non si può scendere: in questo modo, tutti i partecipanti offrono il minimo e il punteggio relativo all’offerta tempo viene attribuito a tutti nella misura massima, vanificando in parte la ratio della OEPV che vuole individuare la migliore offerta in termini di qualità e prezzo.

In questo modo, infatti, il giudizio sull’OEPV si riduce alla valutazione del criterio quantitativo rappresentato dall’offerta prezzo e di quello qualitativo sull’offerta tecnica, risultando così proporzionalmente ancora più incisiva la componente discrezionale nell’ambito della valutazione delle offerte rispetto alla configurazione iniziale.

Non è valso il tentativo sperimentato da alcune stazioni appaltanti di far giustificare l’offerta tempo con la presentazione di un cronoprogramma: in pratica, la redazione di questo elaborato è facilmente adattabile al valore deciso e non appare lecito valutare qualitativamente un criterio quantitativo come il tempo, nel cui giudizio non può trovare spazio la discrezionalità di una commissione di gara.

Per evitare i casi in cui l’offerta temporale sia valutata uguale per tutti con il massimo punteggio, avendo tutti i concorrenti offerto il minimo stabilito nel bando, dovrebbe essere espressamente vietata l’introduzione nei documenti di gara di una soglia temporale minima per l’offerta tempo.

Per evitare offerte tempo non congrue, si dovrebbe prevedere l’aumento delle penali attualmente fissate per il mancato rispetto della durata del contratto e l’offerta tempo andrebbe calcolata in maniera diversa ma senza introdurre elementi non oggettivi.

Si potrebbe calcolare il valore medio delle offerte tempo dei vari concorrenti. I concorrenti che hanno offerto un numero di giorni superiore al valore medio, prendono tutti il punteggio massimo; agli altri viene attribuito il punteggio secondo il criterio dell’interpolazione lineare. In questa maniera, si eviterebbero offerte tempo non congrue e non ponderate sia per l’effetto delle aumentate sanzioni dovute al mancato rispetto della durata contrattuale, sia per l’accertata inutilità di definire valori di offerta temporale troppo estremi, non veritieri e contrari ai principi di sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 88) Ing. Pier Luigi Guida

Si ritiene di evidenziare alcuni particolari casi del metodo Electre.

Il metodo Electre, nella forma qui descritta, presenta possibili anomalie in particolari condizioni:

1) Il fatto che una offerta (ad esempio B) debba essere esclusa perché dominata da altra offerta (ad esempio A), non esclude che la stessa offerta (B) possa risultare migliore di una o di più altre offerte presenti nella valutazione; ciò può dimostrarsi eliminando temporaneamente l'offerta A. Peraltro ogni offerta dovrebbe essere in ogni caso presente e posizionata, con una propria valutazione, nella graduatoria finale.

2) Il caso in cui, per un dato elemento di valutazione o criterio, lo scarto dei punteggi fra la più alta e la più bassa offerta sia nullo, dà origine a una condizione di valore indeterminato nelle formule che comprendono lo stesso scarto. D'altra parte in tale condizione si dovrebbe rendere ininfluenza per lo stesso criterio il peso relativo delle diverse offerte.

Il metodo di calcolo esposto, che peraltro, in tale forma, non trova corrispondenza in letteratura nella famiglia dei cosiddetti metodi Electre, dovrebbe essere quindi corretto, onde evitare le suddette anomalie; ovvero essere sostituito da altra forma di applicazione dei metodi di surclassamento, che possano dare comunque luogo ad una graduatoria completa; fra questi ad esempio la forma del "net concordance/discordance index" (introdotta da Van Delft e Nijkamp), e normalmente riconosciuta in letteratura

## 89) Ing. Pietro Li Castri

Il documento riporta le indicazioni cui la stazione appaltante deve uniformarsi per potere redigere un bando per la valutazione delle offerte tecniche. Tuttavia il documento non riporta cosa accade quando la commissione giudicatrice si trova davanti un disciplinare tecnico sostanzialmente sbagliato e che rende difficoltoso, se non impossibile, valutare le migliori proposte.

Caso tipico è quello relativo a subcriteri eccessivamente generici che riguardano, con unico punteggio, diverse tipologie di impianti.

Esempio (di recente memoria):

SubCriterio A: "Miglioria tecnica degli impianti idrici, meccanici, antincendio ed irrigazione".

In questo caso il commissario si trova a dovere valutare se una miglioria su un impianto idrico, proposta da un concorrente, sia migliore rispetto ad una miglioria sull'impianto meccanico proposta da un altro. E' come confrontare mele con pere e non permette in nessun caso di esprimere giudizi obbiettivi.

Infine, può la commissione giudicatrice entrare in merito al progetto qualora rilevi evidenti errori ?

## 90) Ing. Cinzia Spagno

Premessa: la scrivente ha esperienza sull'acquisto perlopiù di beni in sanità e tra essi dispositivi medici e tecnologia in generale e correlata alla prevenzione diagnosi cura e riabilitazione del paziente e di servizi ad essi associati.

I modelli di aggiudicazione utilizzati negli ultimi anni a mio parere non hanno potuto garantire l'aggiudicazione alla OEPV in quanto non permettono una precisa valutazione dei costi diretti ed indiretti a parte il costo del bene ed eventualmente quello della sua manutenzione.

Un sistema di valutazione deve poter tenere conto in modo chiaro e "responsabilizzante" per i membri della commissione dei costi diretti quali: il costo del bene; il costo della manutenzione ordinaria e straordinaria preventiva, correttiva ed evolutiva; il costo dei consumabili dedicati. Inoltre dei costi indiretti quali: il costo dei consumabili non dedicati; il costo del personale; il costo delle utenze etc.

Al punto 3 comma c) viene introdotto infatti il concetto del costo di utilizzazione e manutenzione che è inevitabilmente un elemento da valutare durante la valutazione tecnica delle offerte ma, essendo di fatto un costo, dovrebbe essere chiaramente riportato alla dimensione dell'euro.

La trasformazione di elementi di qualità ed elementi di costo (prezzo, ribasso) in punti fa perdere la naturale "dimensione" degli stessi (euro ed altro) e di fatto la proporzionalità, certa e conosciuta fin dall'inizio, tra le diverse tipologie di elemento. Intendo che può capitare che una distanza tra le valutazioni di un elemento qualitativo determinata in modo "asettico dal valore del punto" possa risultare molto costosa una volta aperte le buste economiche e scoperto il valore di un punto prezzo. Ossia una differenza qualitativa non essenziale può diventare molto costosa.

Se la commissione fin dall'inizio avesse certezza del valore del punto prezzo potrebbe sempre ricondurre le sue valutazioni di distanza tra offerte su ogni elemento di valutazione a reali costi aggiuntivi che l'amministrazione dovrà poi affrontare. E con una tale certezza diventerebbe subito possibile la determinazione, durante la valutazione tecnica, dei costi indiretti trasformati da elementi qualitativi incerti (più adeguato o meno adeguato pari a punti ...) ad elementi qualitativi certi ossia riportati ad euro. Ciò appare coerente anche con la necessità di monetizzazione che è riportata a pag.3 secondo paragrafo.

Per ottenere questo risultato le formule di valutazione dei parametri quantitativi (o più limitatamente del prezzo) dovrebbero essere non solo lineari ma anche scorrelate dalle altre offerte in modo tale che un punto prezzo si sappia fin dall'inizio a quanti punti corrisponde. Chiaramente questo significa che tutte le offerte dovranno stare in un range di offerta predefinito (massimo, minimo).

In alternativa si può trasformare la valutazione di qualità monetizzandola in euro, ossia riportando le distanze di qualità di ciascuna offerta per ciascun sub-criterio espresse in euro pari a quanto l'amministrazione è disposta a spendere in più per quell'aumento di qualità.

In tale ragionamento si inserisce l'opportunità di riparametrazione che, sebbene limitata come indicato in questa linea guida (pagina 4, paragrafi 5 e 6), dovrebbe sempre garantire le distanze e non amplificarle, come invece succede, comportando - come suddetto - che una differenza qualitativa non essenziale possa diventare molto costosa. A tal fine potrebbe essere proposta invece della riparametrazione la traslazione delle offerte, portando sempre al massimo la migliore sul subcriterio, ma mantenendo le distanze.

La monetizzazione della qualità permette una valutazione semplice, intuitiva e responsabilizzante oltre che trasparente delle offerte di beni e tecnologie in sanità sopra e sottosoglia. Permette inoltre anche l'introduzione nelle valutazioni di ragionamenti complessi e difficilmente altrimenti valutabili quali la risposta ai bisogni sia dell'operatore che del paziente e l'impatto sui percorsi diagnostico/terapeutici durante tutto il ciclo di vita del bene stesso. Vorrei infatti porre l'attenzione sul fatto che introdurre un apparecchio anziché un altro può causare costi indiretti anche molto elevati nel suo lungo ciclo di vita legati per esempio ai costi indotti in ripetizione di prestazioni diagnostiche, in utilizzo improprio di farmaci, in aumento della durata del ricovero oltre che in eventuali contestazioni (tipico l'esempio di diagnosi di "falso negativo" indotte dalla specificità del modello nello specifico ambiente d'uso).

La monetizzazione della qualità, sperimentata a Trieste negli anni passati (vedi articolo pubblicato sul sole 24 ore sanità 16-22 giugno 2009 a pagina 15 dal titolo "se la qualità è "monetizzata""), è gradita alle ditte partecipanti per la chiarezza e porta ad una maggiore responsabilizzazione della Commissione valutatrice che deve riportare le sue valutazioni al valore da tutti conosciuto dell'euro; permette di stimare in maniera accurata i costi indiretti per il ciclo di vita; infine, garantisce la giusta applicazione del principio matematico di somma (si sommano effettivamente due grandezze con la stessa unità di misura). Aggiornata potrebbe essere strumento utile almeno nella sanità.

## **91) Prof. Angelo Ciribini**

2. Si raccomanda l'adozione del prezzo fisso nel caso di OEPV, a meno che la procedura competitiva digitalizzata basata sulla Modellazione Informativa non funga da deterrente. In ogni caso, è opportuno sfuggire alla o rifuggire dalla logica dell'economia da ribasso.

3. A proposito dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica nelle OEPV si riscontra una contraddizione dovuta al fatto che l'articolazione in parametri e in sottoparametri, utile a garantire l'oggettività del giudizio «discrezionale», genera, in realtà, una lettura frammentaria dell'intera logica dell'offerta stessa. Al contempo, l'OEPV crea un'offerta consulenziale di curatori delle offerte tecniche, esterni come organico ai RTI concorrenti, in un'ottica autoreferenziale in cui non sempre i contenuti proposti sono considerati effettivamente nell'esecuzione del contratto.

L'introduzione dei requisiti di partecipazione nella valutazione dovrebbe avvenire sulla scorta di elementi valutabili e riscontrabili.

La presenza di CV di soggetti difficilmente disponibili appare, inoltre, un artificio da scoraggiare.

4. La suddivisione dei punteggi per tematiche specialistiche, per quanto opportuna, induce, nei fatti, l'egemonia del parere del rappresentante più competente nella materia specifica all'interno della commissione giudicatrice.

È da sconsigliare l'adozione del parametro relativo alla riduzione del tempo di esecuzione del contratto sotto i profili della significatività (per i servizi di progettazione andrebbe, invece, esteso il lasso temporale) e della sicurezza (per i lavori).

6. Il metodo del confronto a coppie, in presenza di un numero cospicuo di offerte, induce a circolarità nella espressione delle preferenze ed è, pertanto, da sconsigliare.

In ogni caso, entrambi i metodi, richiedono un protratto e considerevole sforzo di giustificazione tecnica delle preferenze espresse, per evitare il ricorso da parte dei concorrenti alle sedi giurisdizionali.

L'unica soluzione consigliabile è, comunque, quella di ricorrere alla Modellazione Informativa, onde rendere computazionali i valori su cui esprimere un giudizio discrezionale.

## **92) Prof. Giovanni Lombardo**

Spett.le ANAC, nel documento relativo alle linee guida in materia di “offerta economicamente più vantaggiosa” (OEPV) si ritiene utile rammentare agli utenti l’emanazione del DM 6 giugno 2012, G.U. n. 159 del 10 luglio 2012 e del DM 10 aprile 2013, GU del 3 maggio 2013, relativi alle gare di appalto che richiedono una valutazione degli elementi qualitativi connessi alla “Responsabilità sociale di impresa” e “impatto sociale”.

Specificamente, potrebbe esser utile inserire tali rimandi nell'attuale paragrafo 6 ("la valutazione degli elementi qualitativi"), previo richiamo nel precedente paragrafo 3 ("i criteri di valutazione"), specie laddove si citano i costi sociali del ciclo di vita e in ogni parte nella quale viene riportata la parola “impatto”.

Si ricorda anche l'esistenza delle Linee guida europee (tradotte nelle varie lingue dei paesi membri) contenenti le "clausole sociali" da inserire nelle gare d'appalto.

Gli aspetti ambientali, infatti, devono spesso andare di pari passo con quelli sociali.

Inoltre, vari impatti ambientali (obbligatoriamente da considerare in taluni appalti a partire dal 2016, mediante l'applicazione dei relativi C.A.M.-decreti relativi ai “criteri ambientali minimi” negli appalti) sono connessi strettamente anche ad "impatti sociali". Vedasi il caso dell'illuminazione pubblica e dei lampioni: una migliore illuminazione a LED consente un risparmio di energia, ma anche un impatto che si misura soprattutto nella diminuzione degli incidenti e diminuzione della criminalità (aspetti sociali).

Altri esempi sono costituiti dagli appalti con clausole sociali compiuti dall'Agenzia delle Entrate o da ARCA Lombardia (in merito ai vaccini, con applicazione delle convenzioni ILO). Ecc.

Per comprendere appieno la materia dell'impatto sociale anche negli appalti si rimanda alla piattaforma di azioni e indicatori di responsabilità sociale, messa a punto dal PCN OCSE presso il Ministero MISE, consultabile anche su [www.businessethics.it](http://www.businessethics.it) e alla pubblicazione E. SORANO-G. LOMBARDO, "Appalti e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: dal massimo ribasso a condotte d'impresa responsabile con impatto sociale", in *Rivista Diritto ed Economia dell'Impresa*, vol. 2/2016. Con i migliori saluti. GL

## **93) Prof. Giuseppe Martino Di Giuda, Prof. Valentina Villa**

*Nota generale:*

Partendo dalle definizioni di Progetto Definitivo e di Progetto Esecutivo contenute nel D.Lgs 50/2016 l'applicazione dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa su Progetto Esecutivo è assai problematica e rischia di vanificare l'obiettivo di non utilizzare il solo criterio del massimo ribasso come unico criterio di scelta del contraente.

Le argomentazioni che hanno accompagnato il dibattito parlamentare e della stampa sul tema della c.d. Centralità del Progetto hanno fatto in modo che le fasi del progetto fossero a solo appannaggio dei progettisti, escludendo dalle possibilità contrattuali il c.d. appalto integrato e permettendo, di fatto solo appalti tradizionali di lavori, perché ciò possa avvenire è del tutto evidente che a base di gara debba essere posto un progetto esecutivo così come definito dal D.Lgs. 50/2016 "Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Il progetto esecutivo deve essere, altresì, corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita". È del tutto evidente che se il livello di progettazione posto a base di gara è questo, ovvero con la definizione puntuale di tutti gli elementi e le relazioni tra le parti fino alla determinazione della manutenzione dell'opera o di sue parti per l'intero ciclo di vita utile il ruolo dell'Appaltatore è solo quello di esecutore. Un progetto con queste caratteristiche non necessita di scelte ulteriori da un punto di vista qualitativo, anzi paradossalmente una qualsiasi modifica che si viene a proporre modificherebbe l'equilibrio intero del progetto. Tenuto conto che le raccomandazioni della Direttiva 24/2014/EU chiedono di tener conto del rapporto "costo/efficacia" è evidente che tenendo fermo il livello qualitativo, predeterminato dal progetto, variando il solo fattore costo si ottengono indici diversi del rapporto costo/efficacia e il minor prezzo rappresenterebbe un valido e inoppugnabile criterio di aggiudicazione.

Si tenga presente inoltre che in fase di redazione del progetto esecutivo i progettisti [nel]le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. [...]"

Questa scelta è demandata in fase esecutiva all'appaltatore che propone una campionatura di alternative tra cui il Direttore dei Lavori sceglierà, senza nessuna verifica sul coordinamento sistemico delle differenti opzioni, trasferendo di fatto la reale ingegnerizzazione nella fase di esecuzione del contratto facendo perdere il ruolo di coordinamento al progetto e impedendo la verifica delle implicazioni che ognuna delle scelte fatte dall'Appaltatore possa essere valutata sistemicamente, Questo vanifica la previsione manutentiva in quanto di diretta dipendenza dei prodotti e componenti scelti contraddicendo nei fatti l'altro elemento fortemente innovativo contenuto nella Direttiva 24/14/2014/EU ovvero la "determinazione dei costi del ciclo di vita".

Se invece si dà un senso alla scelta di utilizzare compiutamente il Criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa e si parte dalla definizione di ingegnerizzazione, (precedentemente contenuta nella normativa di progetto esecutivo) e la si raffronta con la definizione dell'Enciclopedia Treccani "[Ingegnerizzazione è] il processo di trasformazione delle specifiche di prodotto definite dalla progettazione per tenere conto delle caratteristiche del processo produttivo utilizzato] allora è evidente che la formula contrattuale che lega l'Appaltatore al Committente non può essere il solo contratto di "esecuzione" ma deve necessariamente essere quello di "progettazione e esecuzione" e l'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa deve contenere le specifiche ai requisiti e alle specificazioni che il Progetto Definitivo per definizione contiene, infatti, "Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità; il progetto definitivo contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma.[...]"

Il Progetto Definitivo, quindi contiene specificatamente le richieste, intese come propensione del progetto, qualitative e prestazionali, ma non contiene, contrariamente al progetto esecutivo, le risposte di definizione puntuale e operative, tipiche di una organizzazione produttiva (nel nostro caso l'Appaltatore).

Pertanto è nostra convinzione che l'offerta tecnica dell'appaltatore debba avvenire sulle definizioni dei requisiti e delle specificazioni contenute nel progetto definitivo per poi poter redigere un progetto esecutivo davvero scevro

da modifiche in fase di esecuzione dei lavori, perché contenente “in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. [...] piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita”, infatti, la precedente norma nel DPR 207/2010, all'art. 161 “Variazioni ed addizioni al progetto approvato” c. 18, in caso di aggiudicazione con la formula contrattuale di “progettazione e esecuzione” prevedeva che “Qualora il progetto definitivo o esecutivo sia stato redatto a cura dell'esecutore, e la variante derivi da errori o omissioni progettuali imputabili all'esecutore stesso, sono a suo totale carico l'onere della nuova progettazione, le maggiori spese, le penali per mancato rispetto dei termini di ultimazione contrattuale e gli ulteriori danni subiti dalla stazione appaltante.” Da cui si evince che l'appalto integrato, se fondato su una precisa definizione e qualificazione della domanda da parte della Committenza, attraverso il Documento Preliminare alla Progettazione, possa essere sicuramente uno strumento di responsabilizzazione del Progettista e dell'Esecutore. In questa fase di assestamento del D.Lgs. 50/2016, e in previsione delle correzioni da fare entro un anno dalla sua entrata in vigore, si potrebbe immaginare che nei casi di aggiudicazione con l'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa la gara per la selezione dell'esecutore possa avvenire su Progetto Definitivo e che solo successivamente il progettista incaricato dal Committente rediga il progetto esecutivo. Facendo in questo modo, per le ragioni sopra esposte, si ha un controllo qualitativo dell'offerta e un progetto esecutivo che corrisponde alla declaratoria contenuta nella definizione del D.Lgs. 50/2016.

[Dopo il punto 3] Aggiungere

I criteri di valutazione dell'OEPV devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto e possono essere suddivisi in tre tipologie:

- a) criteri quantitativi: ovvero tutti i valori caratterizzati da un indice numerico; i criteri quantitativi sono valutabili esclusivamente con formule matematiche, da esplicitare nel disciplinare di gara. A titolo di esempio si riportano dei criteri che rientrano in questo punto: contenimento dei consumi energetici, prestazioni (termiche, acustiche, di resistenza, ecc.) dei materiali o delle soluzioni tecniche proposte, quantità di rifiuti e loro gestione (riuso, riciclo, smaltimento), costo di utilizzazione e manutenzione, «avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione», compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;

I metodi di calcolo vanno esplicitati e la Stazione Appaltante deve fornire tutte le informazioni per far sì che il confronto sia competitivo e leale, senza discriminazioni. Si sconsiglia di utilizzare come criteri di valutazione dati riassuntivi di riepilogo (inserire esempio certificazione energetica!?) poiché sono di difficile verifica. Nel caso si voglia valutare un dato di riepilogo vanno richieste le schede tecniche, i dati di input e tutti i calcoli parziali. La valutazione dovrà considerare anche una verifica di congruenza tra i vari documenti presentati (schede tecniche, dati inseriti nei calcoli, valore finale oggetto di valutazione). È inoltre possibile prevedere la valutazione in relazione all'indice di miglioramento rispetto ai requisiti numerici contenuti nel capitolato prestazionale o nelle tavole del progetto posto a base di gara.

- b) criteri qualitativi riconducibili a classi qualitative: vengono inseriti in questo punto tutti i criteri non immediatamente identificabili attraverso un dato numerico, ma riconducibili alle modalità di valutazione dei criteri quantitativi identificando delle “classi di qualità”. Le classi di qualità sono definite in relazione ad esigenze tecniche (ad esempio la manutenibilità delle soluzioni previste per la finitura di pavimenti, rivestimenti, condizioni di consegna, servizio successivo alla vendita, assistenza tecnica fornita, ecc.). Le classi di qualità possono essere definite anche in relazione alle esigenze della Stazione Appaltante. Vanno esplicitate nel disciplinare di gara le modalità di valutazione, le classi di qualità e i relativi punteggi.

- c) requisiti qualitativi di natura soggettiva: Rientrano in questo punto tutti i casi in cui non è possibile definire delle classi qualitative oggettive. Per la valutazione dei criteri qualitativi di natura soggettiva è necessario e indispensabile definire in modo molto preciso e puntuale l'oggetto della valutazione e le modalità con cui verrà effettuata la valutazione (di seguito si riportano alcuni esempi). Rientrano in questo punto le valutazioni in merito al pregio tecnico, alle caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche sociali, l'organizzazione del personale e quant'altro non riconducibile ai punti a) b) e d).
- d) requisiti aggiuntivi: è valutato il possesso di certificazioni, attestazioni di requisiti ulteriori rispetto a quelli strettamente necessari per la partecipazione alla gara. Tra questi troviamo il Rating per la legalità, il possesso di certificazioni di rispetto ambientale (ad esempio UNI ISO 14001), di gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (ad esempio OHSAS 18001), ecc. il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto.
- Deve essere esplicitato se la richiesta di possesso di uno o più degli attestati, viene fatta per l'Impresa Appaltatrice, per l'intero raggruppamento o è richiesta ai fornitori (ad esempio per i materiali prevalenti) e alle imprese esecutrici.

Devono essere esplicitati i relativi punteggi e come verranno calcolati.

I criteri di aggiudicazione, al fine di rispettare i principi generali relativi alla trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, devono essere proporzionati all'oggetto dell'appalto nel senso che devono essere connessi allo stesso e il punteggio attribuito a ciascuno di essi non deve essere tale da alterare l'oggetto dell'affidamento. Tutto ciò che viene documentato in modo puntuale nell'Offerta tecnica e concorre al punteggio definitivo del vincitore è allegato al contratto ed è fatto obbligo al Rup e al DL verificare che quanto offerto venga poi eseguito dall'Impresa vincitrice.

Le offerte non devono comportare oneri aggiuntivi di qualsiasi tipo per la stazione appaltante, nè diretti nè indiretti.

L'operazione di controllo del punteggio viene effettuato per ogni offerta. I controlli assicurano che: se l'offerta è peggiorativa o identica, a livello qualitativo/prestazionale, al progetto posto a base di gara, il punteggio corrisposto all'offerta sarà pari a zero per il sub criterio; ciò indica che la soluzione offerta è inadeguata e, dunque, non valutabile e non accettabile dalla commissione: in tale ipotesi, il concorrente, in caso di aggiudicazione, sarà tenuto a sviluppare il progetto esecutivo e a realizzare i lavori secondo la soluzione indicata nel progetto definitivo posto a base di gara. Sarà quindi obbligatorio ingegnerizzare la soluzione prevista a base di gara per quanto concerne tutti gli elementi compresi all'interno del dato sub criterio.

a) *Requisiti quantitativi:*

Prestazioni di materiali, componenti o elementi tecnici relative a prestazioni energetiche, acustiche, rendimenti e tutto quanto misurabile fa parte dell'offerta. Per quanto riguarda impianti e macchinari è possibile valutare efficienza e rendimento. Rientra nei requisiti quantitativi la gestione dei rifiuti da gestire in cantiere, derivanti dalle scelte tecniche e tecnologiche proposte.

Si riportano alcuni esempi:

Trasmittanza Involucro: Criterio A.1

Il Criterio A.1 è atto a valutare le trasmittanze termiche degli elementi tecnici (subcriteri A.1.1, A.1.2, A.1.3, A.1.4) costituenti l'involucro.

<b>Codice criteri</b>	<b>CRITERI DI VALUTAZIONE</b>	<b>Peso criterio</b>	<b>Codice subcriterio</b>	<b>SUBCRITERI</b>	<b>Peso subcriterio</b>
<b>A.1</b>	<i>Trasmittanza involucro</i>	<b>10</b>	<b>A.1.1</b>	<i>Serramenti</i>	<b>5,9</b>
			<b>A.1.2</b>	<i>Chiusura verticale</i>	<b>1,3</b>
			<b>A.1.3</b>	<i>Chiusura verticale prefabbricata</i>	<b>1,7</b>
			<b>A.1.4</b>	<i>Copertura</i>	<b>1,1</b>

Il peso dei subcriteri è stato ponderato in relazione al flusso termico di progetto passante dalle quattro classi di elementi tecnici (subcriteri A.1.1, A.1.2, A.1.3, A.1.4). La ponderazione consiste nel determinare quale classe di elemento tecnico influisce maggiormente sul comportamento energetico globale dell'edificio.

Per valutare l'incidenza dei quattro sub criteri si utilizza il flusso termico Q:

$$Q [W]=U [W/(m^2 K)] \cdot S [m^2] \cdot \Delta T [K]$$

dove U è il coefficiente di trasmittanza termica che tiene conto delle resistenze termiche offerte dagli elementi di chiusura, S è la superficie di scambio e  $\Delta T$  è la differenza di temperatura tra ambiente interno ed esterno rilevate in condizioni invernali.

Per ogni classe di elemento tecnico si calcola l'incidenza percentuale sul totale, ossia il flusso termico che attraversa ogni classe rispetto al flusso termico disperdente attraverso la porzione di involucro edilizio costituito dalle quattro classi di elementi tecnici definite.

I Serramenti (A.1.1) sono la classe di elemento tecnico maggiormente disperdente e quindi maggiormente incidente sulle dispersioni energetiche.

La ponderazione dei pesi si effettua in modo tale che il peso del sub criterio ( $P_{(A.1.x)}$ ) risulti direttamente proporzionale all'incidenza del flusso termico ( [[Incidenza %]]  $_{(A.1.x)}$ ) di ciascuna classe di elemento tecnico rispetto al punteggio totale del criterio ( $P_{(A.1)}$ ):

$$P_{(A.1.x)} = \text{[[Incidenza \%]]}_{(A.1.x)} \cdot P_{(A.1)}$$

*Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di definire la trasmittanza termica dei tipi di elementi tecnici costituenti gli elementi di involucro indicati.

Si riporta di seguito l'elenco degli elementi per cui è richiesto indicare il valore di trasmittanza:

<b>PROGETTO DEFINITIVO</b>			
<i>A.1.1</i>	<i>A.1.2</i>	<i>A.1.3</i>	<i>A.1.4</i>
<i>Codice</i>	<i>Codice</i>	<i>Codice</i>	<i>Codice</i>
<i>F1a</i>	<i>CV 01a</i>	<i>CV 04a</i>	<i>COP 5</i>
<i>F1b</i>	<i>CV 01b</i>	<i>CV 05a</i>	<i>COP 6</i>
<i>Ecc.</i>	<i>Ecc.</i>	<i>Ecc.</i>	<i>Ecc.</i>

I valori di trasmittanza dei tipi di elementi tecnici elencati dovranno essere definiti all'interno dell'apposito spazio delle Schede Offerta allegate (Allegato I).

Nel caso in cui un concorrente ritenesse opportuno aggiungere o modificare una stratigrafia, rispetto a quelle poste a base di gara, al fine di rispondere ad una specifica esigenza, sarà necessario:

- Produrre una relazione di massimo 2 (due) pagine (no fronte/retro in formato A4 scritte in carattere Arial narrow – corpo 11, esclusi eventuali allegati) indicante le motivazioni della rimozione/modifica di una o più stratigrafie;
- Produrre una tabella comparativa indicante: le stratigrafie rimosse o modificate con relative trasmittanze e superfici e le nuove stratigrafie con relative trasmittanze e superfici;
- Produrre una tavola tipo AD16\_Pianta piano terra - Disarticolazione tecnologica chiusure e partizioni verticali e orizzontali (identico formato) per la localizzazione delle nuove stratigrafie inserite;
- Produrre una nuova Scheda offerta per ogni Serramento aggiunto (vedi formato delle Schede offerta per Serramenti contenute nell'Allegato I);
- Produrre una nuova Scheda offerta per ogni Chiusura Verticale aggiunta (vedi formato delle Schede offerta per Chiusure Verticali contenute nell'Allegato I);
- Produrre una nuova Scheda offerta per ogni Chiusura Orizzontale Superiore aggiunta (vedi formato delle Schede offerta per Chiusura Orizzontale Superiore contenute nell'Allegato I);

*Come viene valutato*

Le trasmittanze degli elementi richiesti verranno valutate con il calcolo delle trasmittanze medie, ponderando le trasmittanze offerte per le rispettive superfici.

L'attribuzione del punteggio verrà calcolata secondo le seguenti formule:

$$D\%_{A.1.x}^i = 1 - \frac{U_{A.1.x}^i}{U_{A.1.x}^{DEF}}$$

con A.1.x riferito ai subcriteri: A.1.1 - Serramenti, A.1.2 - Chiusure verticali, A.1.3 - Chiusure verticali prefabbricate e A.1.4 - Chiusure orizzontali prefabbricate.

dove  $[D\%]_{(A.1.x)}^i$  rappresenta la differenza percentuale di prestazione della classe di elemento A.1.x per l'i-esima offerta,  $U_{(A.1.x)}^{DEF}$  rappresenta il valore di trasmittanza media (pesata sulla superficie) del progetto definitivo per la classe di elemento A.1.x, e  $U_{(A.1.x)}^i$  rappresenta il valore di trasmittanza media (pesata sulla superficie offerta dell'elemento di chiusura x) dell'offerta tecnica i-esima per il sub criterio A.1.x.

Una volta calcolato, per ogni offerta, il miglioramento percentuale rispetto al progetto Definitivo, per calcolare il sub punteggio di ogni offerta si utilizza la seguente formula:

$$P_{A.1.x}^i = D\%_{(A.1.x)}^i \cdot P_{A.1.x}$$

dove  $P_{(A.1.x)}^i$  è il sub punteggio dell'offerta i-esima riferito al criterio A.1.x (A.1.1, A.1.2, A.1.3, A.1.4), e  $P_{(A.1.x)}$  rappresenta il sub punteggio massimo attribuibile al sub criterio A.1.x individuato tramite la ponderazione.

Il punteggio di ogni sub criterio sarà ragguagliato ( $P_{(A.1.x,RAG)}^i$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Riparametrazione Criterio A.1:*

Determinati i punteggi ragguagliati di ogni offerta per i singoli sub criteri ( $P_{(A.1.x,RAG)}^i$ ) si calcola il punteggio totale per il Criterio A.1 ( $P_{(A.1)}^i$ ) per ogni offerta i-esima:

$$P_{A.1}^i = P_{A.1.1,RAG}^i + P_{A.1.2,RAG}^i + P_{A.1.3,RAG}^i + P_{A.1.4,RAG}^i$$

Il punteggio del Criterio dovrà essere riparametrato riportando il punteggio migliore al valore massimo del criterio A.1:

$$P_{A.1,RAG}^i = \frac{P_{A.1} \cdot P_{A.1}^i}{\max(P_{A.1}^j)}$$

Dove  $P_{(A.1,RAG)}^i$  rappresenta il punteggio ragguagliato per l'offerta i-esima,  $P_{(A.1)}$  rappresenta il punteggio massimo attribuibile per il criterio A.1 definito nella griglia di valutazione pari a 10 punti, e  $\max(P_{(A.1)}^j)$  rappresenta il punteggio ottenuto dall'offerta migliore j-esima.

Se la media pesata degli elementi costituenti un subcriterio (A.1.1, A.1.2, A.1.3, A.1.4) è inferiore rispetto a quella del progetto definitivo rispetto allo stesso subcriterio, l'offerta in questione non sarà presa in considerazione e si dovranno ingegnerizzare gli elementi posti a base di gara costituenti il subcriterio; ad esempio, se la media pesata delle trasmittanze delle CV offerte (subcriterio A.1.2) è inferiore rispetto a quella posta a base di gara, l'offerta non verrà tenuta in considerazione e l'impresa dovrà ingegnerizzare le stratigrafie costituenti il subcriterio A.1.2 – Chiusure verticali.

*Incremento energia elettrica prodotta: Criterio B.3*

Il Criterio B.3 è atto a valutare l'incremento di l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili attraverso l'installazione di pannelli solari fotovoltaici.

<b>Codice criteri</b>	<b>CRITERI DI VALUTAZIONE</b>	<b>Peso criterio</b>	<b>Codice subcriterio</b>	<b>SUBCRITERI</b>	<b>Peso subcriterio</b>
<b>B.3</b>	<i>Incremento di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili</i>	<b>4</b>	<b>B.3.1</b>	<i>Pannelli solari fotovoltaici (<math>S_{pan} \times \epsilon_{pan}</math>)</i>	<b>4</b>

*Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di valutare il prodotto tra la superficie totale (Span) di pannelli fotovoltaici installati e l'efficienza ( $\epsilon_{pan}$ ) dei pannelli stessi, al fine di quantificare l'incremento di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

*Come viene valutato*

Ad ogni concorrente sarà richiesto il numero di pannelli installati, la superficie del singolo pannello ( $s_{pan}$  tutti con le stesse dimensioni) e l'efficienza del singolo pannello ( $\epsilon_{pan}$ ).

L'incremento di energia elettrica prodotta verrà valutato attraverso il calcolo della superficie totale di pannelli fotovoltaici (prodotto tra numero di pannelli e superficie del singolo pannello) che sarà moltiplicata per l'efficienza del singolo pannello:

$$(S_{pan} \cdot n_{pan}) \cdot \varepsilon_{pan} = S_{pan} \cdot \varepsilon_{pan}$$

L'attribuzione del punteggio verrà effettuata secondo le seguenti formule:

$$D\%_{B.3.1}^i = \frac{(S_{pan}^i \cdot \varepsilon_{pan}^i)}{(S_{pan}^{def} \cdot \varepsilon_{pan}^{def})} - 1$$

dove  $[[D\%]]_{(B.3.1)}^i$  rappresenta la differenza percentuale rispetto al progetto definitivo per l'i-esima offerta,  $(S_{pan}^i \cdot \varepsilon_{pan}^i)$  rappresenta il prodotto tra la superficie di pannelli fotovoltaici installati e l'efficienza dei pannelli dell'i-esima offerta,  $(S_{pan}^{def} \cdot \varepsilon_{pan}^{def})$  rappresenta il prodotto tra la superficie di pannelli fotovoltaici installati e l'efficienza dei pannelli del progetto posto a base di gara.

Una volta calcolata per ogni offerta la differenza percentuale ( $[[D\%]]_{(B.3.1)}^i$ ) rispetto al progetto posto a base di gara, per calcolare il punteggio del subcriterio di ogni offerta si utilizza la seguente formula:

$$P_{B.3.1}^i = \frac{D\%_{B.3.1}^i \cdot P_{B.3.1}}{\max(D\%_{B.3.1}^j)}$$

dove  $P_{(B.3.1)}^i$  è il sub punteggio dell'offerta i-esima riferito al subcriterio B.3.1 e  $P_{(B.3.1)}$  rappresenta il sub punteggio massimo attribuibile al sub criterio B.3.1 definito nella griglia e  $\max(D\%_{(B.3.1)}^j)$  rappresenta la differenza percentuale ottenuta dalla migliore offerta j-esima.

Il punteggio del sub criterio sarà pari al punteggio del sub criterio ragguagliato ( $P_{(B.3.1),RAG}^i$ ).

*Requisiti qualitativi riconducibili a classi:*

Applicabile ad esempio a Distanza località di produzione dei materiali offerti, grado di manutenibilità dei materiali offerti, distanza tra la località di progetto e i centri manutenzione dei materiali e dei componenti offerti, migliorie che possono essere suddivise in classi o in combinazioni. (si riportano alcuni esempi).

Si riportano alcuni esempi:

*Qualità dei materiali offerti: Criterio A.2*

Il Criterio A.2 è atto a valutare la qualità dei materiali offerti considerando la distanza dal luogo di produzione rispetto al Comune di Melzo, l'ingombro delle partizioni interne in relazione alle superfici interne e il grado di manutenibilità dei materiali di finitura principali.

<b>Codice e criteri</b>	<b>CRITERI DI VALUTAZIONE</b>	<b>Peso criterio</b>	<b>Codice subcriterio</b>	<b>SUBCRITERI</b>	<b>Peso subcriterio</b>
<b>A.2</b>	<i>Requisiti materiali offerti</i>	<b>10</b>	<b>A.2.1</b>	<i>Distanza località di produzione materiali offerti</i>	<b>3</b>
			<b>A.2.2</b>	<i>Grado di manutenibilità dei materiali offerti</i>	<b>7</b>

*Subcriterio a.2.1*

*Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di definire la distanza della località di produzione delle seguenti forniture:

<b>Elementi (M):</b>	<b>Punti (P<sub>A.2.1, M</sub>)</b>
<i>Struttura in C.A.P. (M1)</i>	<b>0,60</b>
<i>Struttura in legno a telaio (pannelli prefabbricati) (M2)</i>	<b>0,60</b>
<i>Lastre in cartongesso (M3)</i>	<b>0,60</b>
<i>Materiali isolanti (M4)</i>	<b>0,60</b>
<i>Materiale di finitura in Linoleum (M5)</i>	<b>0,60</b>

*Come viene valutato*

Le distanze degli elementi richiesti verranno valutate attraverso la localizzazione delle zone geografiche di provenienza (vedi Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.). Ad ogni concorrente sarà richiesto di compilare la casella riferita alla provenienza dei materiali indicati secondo la seguente suddivisione in classi:

<b>Distanza località di produzione (zone):</b>	<b>Classe</b>	<b>D%<sub>A.2.1,M</sub></b>
<i>Nord Italia (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Veneto)</i>	<b>Classe 1</b>	<b>100%</b>
<i>Italia</i>	<b>Classe 2</b>	<b>66%</b>
<i>Europa</i>	<b>Classe 3</b>	<b>33%</b>
<i>Extra Europa</i>	<b>Classe 4</b>	<b>0%</b>

Ad ogni Classe corrisponde un valore percentuale (D%<sub>A.2.1</sub>) che identifica, in termini quantitativi, la distanza della località di produzione di ciascun materiale identificato sopra.

Per ogni materiale prevalente (M) di ogni offerta (i) sarà necessario calcolare il punteggio parziale con la seguente formula:

$$P_{A.2.1,M}^i = D_{A.2.1,M}^i \cdot P_{A.2.1,M}$$

dove  $P_{(A.2.1,M)}^i$  è il punteggio parziale del materiale M-esimo dell'offerta i-esima riferito al criterio A.2.1,  $[D\%]_{(A.2.1,M)}^i$  indica il valore percentuale corrispondente alla distanza della località di produzione del materiale M-esimo dell'offerta i-esima e  $P_{(A.2.1,M)}$  rappresenta il punteggio parziale massimo attribuibile al materiale M-esimo (vedi Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.).

$$P_{A.2.1}^i = P_{A.2.1,M1}^i + P_{A.2.1,M2}^i + P_{A.2.1,M3}^i + P_{A.2.1,M4}^i + P_{A.2.1,M5}^i$$

Il punteggio del sub criterio sarà calcolato, per ogni offerta, sommando i punteggi per materiali ( $P_{(A.2.1)}^i$ ) e sarà ragguagliato ( $P_{(A.2.1,RAG)}^i$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Subcriterio a.2.2**Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di definire il grado di manutenibilità dei tipi di elementi tecnici costituenti gli elementi di involucro indicati.

Si riporta di seguito l'elenco degli elementi per cui è richiesto indicare la classe di manutenibilità:

<b>PROGETTO DEFINITIVO</b>		
<i>A.2.2</i>		
<i>Codice</i>	<i>Codice</i>	<i>Codice</i>
<i>F1a</i>	<i>CV 01a</i>	<i>COP 1</i>
<i>F1b</i>	<i>CV 01b</i>	<i>COP 2.1</i>
<i>F2</i>	<i>CV 02a</i>	<i>COP 2.2</i>
<i>Ec.</i>	<i>Ec.</i>	<i>Ec.</i>

Le classi di manutenibilità dei tipi di elementi tecnici elencati dovranno essere definite all'interno dell'apposito spazio delle Schede Offerta allegate (Allegato I).

Nel caso in cui un concorrente abbia ritenuto opportuno aggiungere o modificare una stratigrafia per rispondere alle richieste del criterio A.1 e di conseguenza abbia prodotto e compilato anche la nuova Scheda offerta relativa al nuovo tipo di elemento tecnico, dovrà compilare il campo relativo al Grado di manutenibilità dei materiali offerti (subcriterio A.2.2).

*Come viene valutato*

Le classi di manutenibilità degli elementi richiesti verranno valutate attraverso delle classi prestazionali che descrivono in termini generali la tipologia di manutenzione necessaria ad alcuni elementi critici del sistema

involucro. Le seguenti tabelle mostrano la corrispondenza tra la classe prestazionale, la descrizione e il valore percentuale  $D\%$  (A.2.2,x) necessario alla valutazione delle offerte. Con x riferito agli elementi: Serramenti (S), Rivestimento esterno Chiusure verticali (CVlato est), Rivestimento superiore Chiusura orizzontale copertura (COPsup). Ad ogni concorrente sarà richiesto di compilare lo spazio riferito alla manutenzione degli elementi indicati secondo la seguente suddivisione in classi:

Per i serramenti (S):

	CLASSE PRESTAZIONALE	D%
Classe 1	Smontabilità delle vetrate e delle relative guarnizioni, cerniere, organi di comando e manovra per consentire la sostituzione o la pulizia e lubrificazione in sito con materiali/attrezzature usuali e interessando un'area circoscritta	100%
Classe 2	Smontabilità delle vetrate e delle relative guarnizioni, cerniere, organi di comando e manovra per consentire la sostituzione o la pulizia e lubrificazione in sito con materiali/attrezzature usuali e interessando un'area estesa	80%
Classe 3	Smontabilità delle vetrate e delle relative guarnizioni, cerniere, organi di comando e manovra per consentire la sostituzione o la pulizia e lubrificazione in sito con materiali/attrezzature speciali e interessando un'area circoscritta	60%
Classe 4	Smontabilità delle vetrate e delle relative guarnizioni, cerniere, organi di comando e manovra per consentire la sostituzione o la pulizia e lubrificazione in sito con materiali/attrezzature speciali e interessando un'area estesa	40%
Classe 5	Smontabilità delle vetrate e delle relative guarnizioni, cerniere, organi di comando e manovra per consentire la sostituzione o la pulizia e lubrificazione fuori sito o sostituibilità	20%
Classe 6	Non sostituibile né smontabile	0%

Rivestimento esterno Chiusure verticali (CVlato est):

	CLASSE PRESTAZIONALE	D%
Classe 1	Ripristino della finitura in sito con materiali usuali e interessando un'area circoscritta	100%
Classe 2	Ripristino della finitura in sito con materiali usuali e interessando un'area estesa	80%
Classe 3	Ripristino della finitura in sito con materiali speciali e interessando un'area circoscritta	60%
Classe 4	Ripristino della finitura in sito con materiali speciali e interessando un'area estesa	40%
Classe 5	Smontabilità della finitura e ripristino fuori sito o sostituibilità	20%
Classe 6	Non sostituibile né smontabile	0%

Rivestimento superiore Chiusura orizzontale copertura (COPsup):

	CLASSE PRESTAZIONALE	D%
Classe 1	Ripristino della finitura in sito con materiali usuali e interessando un'area circoscritta	100%
Classe 2	Ripristino della finitura in sito con materiali usuali e interessando un'area estesa	80%
Classe 3	Ripristino della finitura in sito con materiali speciali e interessando un'area circoscritta	60%
Classe 4	Ripristino della finitura in sito con materiali speciali e interessando un'area estesa	40%
Classe 5	Smontabilità della finitura e ripristino fuori sito o sostituibilità	20%
Classe 6	Non sostituibile né smontabile	0%

Una volta definite le Classi prestazionali relative agli elementi (S, CVlato est, COPsup), per ogni offerta i-esima, sarà necessario calcolare la Differenza percentuale media ( $\left[ D\% \right]_{-x}^M$ ) rispetto ai Serramenti (x=S), Rivestimento esterno Chiusure verticali (x=CVlato est), Rivestimento superiore Chiusura orizzontale copertura (x=COPsup):

$$D\%_x^M = \sum_{j=0}^n \frac{D\%_x^j \cdot S_x^j}{S_x^j} = \frac{\sum_{j=0}^n D\%_x^j \cdot S_x^j}{S_x}$$

Dove  $\left[ D\% \right]_{-x}^j$  rappresenta la differenza percentuale (riferita alla classe prestazionale) dell'elemento j-esimo appartenente al tipo x di elemento (S, CVlato est, COPsup),  $S_{-x}^j$  rappresenta la superficie dell'elemento j-esimo appartenente al tipo x di elemento (S, CVlato est, COPsup) e  $S_x$  rappresenta la superficie totale della chiusura soggetta a manutenzione (S, CVlato est, COPsup).

L'attribuzione del punteggio verrà effettuata secondo la seguente formula:

$$D\%_{A.2.3}^i = \frac{(D\%_S^M \cdot S_S)_{A.2.2}^i + (D\%_{CVlato\ est}^M \cdot S_{CVlato\ est})_{A.2.2}^i + (D\%_{COPsup}^M \cdot S_{COPsup})_{A.2.2}^i}{(S_S + S_{CVlato\ est} + S_{COPsup})_{A.2.2}}$$

dove  $\left[ D\% \right]_{-(A.2.2)}^i$  rappresenta la differenza percentuale rispetto al subcriterio A.2.2 per l'i-esima offerta, ( $\left[ D\% \right]_{-x}^M \cdot S_{-x}$ ) $_{-(A.2.2)}^i$  rappresenta il prodotto tra la classe prestazionale di manutenibilità media degli elementi x (con x riferito a S, CVlato est, COPsup) e la superficie totale della chiusura soggetta a manutenzione (S, CVlato est, COPsup).

Una volta calcolata per ogni offerta la differenza percentuale ( $\left[ D\% \right]_{-(A.2.2)}^i$ ), per calcolare il sub punteggio di ogni offerta si utilizza la seguente formula:

$$P_{A.2.3}^i = (D\%_{A.2.2}^i - D\%_{A.2.2}^{DEF}) \cdot P_{A.2.2}$$

dove  $P_{-(A.2.2)}^i$  è il sub punteggio dell'offerta i-esima riferito al criterio A.2.2 e  $P_{-(A.2.2)}$  rappresenta il sub punteggio massimo attribuibile al sub criterio A.2.2 definito nella Griglia di valutazione e  $\left[ D\% \right]_{-(A.2.2)}^{DEF}$  rappresenta la differenza percentuale, degli elementi del progetto posto a base di gara compilati con le classi prestazionali.

Il punteggio del sub criterio sarà ragguagliato ( $P_{-(A.2.2),RAG}^i$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Riparametrazione Criterio A.2:*

Determinati i punteggi ragguagliati di ogni offerta per i singoli sub criteri ( $P_{-(A.2.x),RAG}^i$ ) si calcola il punteggio totale per il criterio A.2 ( $P_{-(A.2)}^i$ ) per ogni offerta i-esima:

$$P_{A.2}^i = P_{A.2.1,RAG}^i + P_{A.2.2,RAG}^i$$

Il punteggio del Criterio dovrà essere riparametrato riportando il punteggio migliore al valore massimo del criterio A.2:

$$P_{A.2,RAG}^i = \frac{P_{A.2} \cdot P_{A.2}^i}{\max(P_{A.2}^j)}$$

Dove  $P_{-(A.2),RAG}^i$  rappresenta il punteggio ragguagliato per l'offerta i-esima,  $P_{-(A.2)}$  rappresenta il punteggio massimo attribuibile per il criterio A.2 definito nella griglia di valutazione, e  $\max(P_{-(A.2)}^j)$  rappresenta il punteggio ottenuto dall'offerta migliore j-esima.

Se la media pesata degli elementi costituenti un subcriterio (A.2.2) è inferiore rispetto a quella del progetto definitivo, rispetto allo stesso subcriterio, l'offerta in questione non sarà presa in considerazione e si dovranno ingegnerizzare gli elementi posti a base di gara costituenti il subcriterio.

Migliorie suddivisibili in interventi graduali, i punteggi e le classi prestazionali vanno definite in relazione alle esigenze della Committenza:

*Utilizzo intelligente delle risorse: Criterio B.4*

Il Criterio B.4 è atto a valutare l'utilizzo intelligente delle risorse (energia elettrica e acqua) attraverso sistemi di gestione dei consumi.

<b>Codice criteri</b>	<b>CRITERI DI VALUTAZIONE</b>	<b>Peso criterio</b>	<b>Codice subcriterio</b>	<b>SUBCRITERI</b>	<b>Peso subcriterio</b>
<b>B.4</b>	<i>Utilizzo intelligente delle risorse</i>	<b>7</b>	<b>B.4.1</b>	<i>Sistemi di gestione e riduzione del consumo di energia elettrica (illuminazione)</i>	<b>4</b>
			<b>B.4.2</b>	<i>Sistemi di gestione e riduzione del consumo di acqua</i>	<b>3</b>

#### *Subcriterio b.4.1*

##### *Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di valutare soluzioni che possano facilitare la gestione dell'illuminazione al fine di ridurre il consumo di energia elettrica della scuola. In particolare potranno essere proposte migliorie per le aule didattiche e i servizi igienici.

Per l'aula didattica, in aggiunta alle schede offerta (Allegato II), si richiede a titolo dimostrativo dell'offerta di compilare la Scheda di verifica illuminotecnica allegata (Allegato III) alle presenti Linee guida e una relazione di massimo 5 (cinque) pagine (no fronte/retro in formato A4 scritte in carattere Arial narrow – corpo 11) indicante le motivazioni di eventuali modifiche rispetto al progetto a base di gara e la descrizione tecnica delle stesse.

I locali per cui verrà effettuata la valutazione sono l'Aula Didattica e i Servizi Igienici.

L'offerta sull'aula si intende riferita a tutte le aule didattiche normali e aule didattiche interciclo presenti nel progetto (n° 25 aule).

L'offerta sul servizio igienico si intende riferita a tutti i servizi igienici presenti nel progetto (n° 13 servizi).

Il peso della valutazione per locali è specificato di seguito:

<b>B.4.1 - Sistemi di gestione e riduzione del consumo di energia elettrica (illuminazione)</b>	<b>Punti P% B.4.1</b>
<i>Aule didattiche (normali e interciclo)</i>	<b>3,00</b>
<i>Servizi igienici</i>	<b>1,00</b>

Tabella 3

Per le aule si richiede: la tipologia di sorgente luminosa, la presenza di un sistema di luci dimmerabili e la presenza di luci dinamiche; in secondo luogo si valuterà la potenza totale delle luci per locale (aula) e, in caso di presenza del sistema dimmerabile, i criteri di attivazione, il numero di fasce e i set point di attivazione.

Per i servizi igienici si richiede: la tipologia di sorgente luminosa, l'installazione di sensori di presenza; in secondo luogo si valuterà la potenza totale delle luci per locale (servizi igienici).

##### *Come viene valutato*

Ad ogni concorrente sarà richiesto di compilare gli spazi riferiti alla gestione del consumo di energia elettrica indicati, secondo la seguente suddivisione in classi:

<b>Aule didattiche (normali e interciclo)</b>				
<b>Tipologia di sorgente</b>	<b>Presenza sistema dimmerabile</b>	<b>Presenza luce dinamica</b>	<b>Classe</b>	<b>D% B.4.1, aule</b>
<i>Led</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<b>Classe 1</b>	<b>100%</b>
<i>Led</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>	<b>Classe 2</b>	<b>66%</b>
<i>Led</i>	<i>No</i>	<i>No</i>	<b>Classe 3</b>	<b>33%</b>

No	No	No	<b>Classe 4</b>	<b>0%</b>
----	----	----	---------------------	-----------

<b>Servizi igienici</b>			
<b>Tipologia di sorgente</b>	<b>Sensori di presenza</b>	<b>Classe</b>	<b>D%<sub>B.4.1, servizi</sub></b>
Led	Si	<b>Classe 1</b>	<b>100%</b>
Led	No	<b>Classe 2</b>	<b>50%</b>
No	No	<b>Classe 3</b>	<b>0%</b>

Ad ogni Classe corrisponde un valore percentuale (D% B.4.1, aule, D% B.4.1, servizi) che identifica, in termini quantitativi, il sistema di gestione dei consumi messo a sistema per i due locali.

Per entrambi i locali (Aule didattiche e servizi igienici) di ogni offerta (i) sarà necessario calcolare il punteggio con la seguente formula:

$$P_{B.4.1,aule}^i = D_{B.4.1,aule}^i \cdot P_{B.4.1,aule}$$

$$P_{B.4.1,servizi}^i = D_{B.4.1,servizi}^i \cdot P_{B.4.1,servizi}$$

dove  $P_{(B.4.1,aule)}^i$  è il punteggio parziale, riferito al locale aula didattica, dell'offerta i-esima riferito al criterio B.4.1,  $[[D\%]]_{(B.4.1,aule)}^i$  indica il valore percentuale corrispondente alla classe proposta nel locale aula didattica nell'offerta i-esima e  $P_{(B.4.1,aule)}$  rappresenta il punteggio parziale massimo attribuibile al subcriterio B.4.1 per il locale aula.

dove  $P_{(B.4.1,servizi)}^i$  è il punteggio parziale, riferito al locale servizi igienici, dell'offerta i-esima riferito al criterio B.4.1,  $[[D\%]]_{(B.4.1,servizi)}^i$  indica il valore percentuale corrispondente alla classe proposta nel locale servizi igienici nell'offerta i-esima e  $P_{(B.4.1,servizi)}$  rappresenta il punteggio parziale massimo attribuibile al subcriterio B.4.1 per il locale servizi igienici.

La somma dei punteggi parziali dovrà essere sommata:

$$P_{B.4.1}^i = P_{B.4.1,aule}^i + P_{B.4.1,servizi}^i$$

Il punteggio del sub criterio sarà ragguagliato ( $P_{B.4.1,RAG}^i$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

#### *Subcriterio b.4.2*

##### *Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di valutare soluzioni che possano facilitare la gestione delle risorse idriche al fine di ridurre il consumo di acqua della scuola. Gli elementi per cui verrà effettuata la valutazione sono i terminali dell'impianto idrico-sanitario.

L'offerta sui terminali dell'impianto idrico-sanitario dei servizi igienici si intende riferita a tutti i servizi igienici presenti nel progetto (n° 13 servizi).

Per i terminali dell'impianto idrico-sanitari (lavabo e WC) si richiede di indicare: la presenza di sistemi di gestione e la tipologia di questi sistemi.

##### *Come viene valutato*

Ad ogni concorrente sarà richiesto di compilare gli spazi riferiti alla gestione del consumo di acqua indicati, secondo la seguente suddivisione in classi:

Presenza sistemi di gestione	Tipologia sistemi di gestione - lavabo	Tipologia sistemi di gestione - WC	Classe	D% B.4.2
Si	Rubinetteria elettronica a fotocellula	Rubinetteria elettronica a fotocellula	Classe 1	100%
Si	Rubinetteria elettronica a fotocellula	Rubinetteria a pulsante a incasso	Classe 2	80%
	Rubinetteria a pedale	Rubinetteria elettronica a fotocellula		
Si	Rubinetteria a pedale	Rubinetteria a pulsante a incasso	Classe 3	60%
Si	Rubinetteria a chiusura temporizzata	Rubinetteria a pulsante a incasso	Classe 4	40%
	Rubinetteria a pedale	Rubinetteria a chiusura temporizzata		
Si	Rubinetteria a chiusura temporizzata	Rubinetteria a chiusura temporizzata	Classe 5	20%
No	-	-	Classe 6	0%

Ad ogni Classe corrisponde un valore percentuale ( $D\%_{B.4.2}$ ) che identifica, in termini quantitativi, il sistema di gestione dei consumi messo a sistema per i terminali installati.

Per ogni offerta (i) sarà necessario calcolare il punteggio con la seguente formula:

$$P_{B.4.2}^i = D\%_{B.4.2}^i \cdot P_{B.4.2}$$

dove  $P_{B.4.2}^i$  è il punteggio dell'offerta i-esima riferito al criterio B.4.2,  $D\%_{B.4.2}^i$  indica il valore percentuale corrispondente alla classe proposta nell'offerta i-esima e  $P_{B.4.2}$  rappresenta il punteggio massimo attribuibile al subcriterio B.4.2.

Il punteggio del sub criterio sarà ragguagliato ( $P_{B.4.2,RAG}^i$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Riparametrazione Criterio B.4:*

Determinati i punteggi ragguagliati di ogni offerta per i singoli sub criteri ( $P_{B.4.x,RAG}^i$ ) si calcola il punteggio totale per il criterio B.4 ( $P_{B.4}^i$ ) per ogni offerta i-esima:

$$P_{B.4}^i = P_{B.4.1,RAG}^i + P_{B.4.2,RAG}^i$$

Il punteggio del Criterio dovrà essere riparametrato riportando il punteggio migliore al valore massimo del criterio B.4:

$$P_{B.4,RAG}^i = \frac{P_{B.4} \cdot P_{B.4}^i}{\max(P_{B.4}^j)}$$

Dove  $P_{B.4,RAG}^i$  rappresenta il punteggio ragguagliato per l'offerta i-esima,  $P_{B.4}$  rappresenta il punteggio massimo attribuibile per il criterio B.4 definito nella griglia di valutazione, e  $\max(P_{B.4}^j)$  rappresenta il punteggio ottenuto dalla migliore offerta j-esima.

a) *Requisiti qualitativi di natura soggettiva:*

Utilizzabili solo per la valutazione di caratteristiche estetiche e funzionali o caratteristiche sociali, modalità organizzative e gestionali.

Requisiti di natura soggettiva nella valutazione delle offerte possono essere introdotti, in **misura massima pari a 20 punti**, quando questi permettono di valutare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o per premiare il concorrente che presenta determinati requisiti ritenuti particolarmente meritevoli.

Per la valutazione dei requisiti di natura oggettiva vanno identificati in modo molto dettagliato gli elementi qualitativi oggetto della valutazione. Si riportano alcuni esempi:

**ESEMPIO: Qualità della soluzione architettonica**

Qualità dell'impianto planimetrico in riferimento alla distribuzione interna degli spazi e all'organizzazione delle funzioni, anche in relazione alle indicazioni presenti nel DPP	1_Raggruppamento delle funzioni in aree omogenee 2_presenza di tutti gli ambienti richiesti nel DPP 3_ottimizzazione dei rapporti tra spazi nobili e spazi di servizio (rapporto spazi utili/spazi di servizio) 4_incidenza tra superficie utile e superficie lorda 5_ottimizzazione delle altezze in funzione della superficie 6_rapporto superfici opache/superfici trasparenti 7_uso di schermature solari passive diverse in funzione dell'orientamento 8_ottimizzazione delle dotazioni impiantistiche a livello planimetrico e altimetrico	10
capacità degli spazi di trasmettere sensazioni di accoglienza e partecipazione attiva	1_connotazione degli spazi in funzione della destinazione (aule per attività specifiche, laboratori, ecc.)	3
Integrazione ambiente costruito con ambiente naturale	1_Collegamento diretto tra gli ambienti e lo spazio verde esterno 2_Presenza di ambienti didattici con spazio verde annesso	3
Progettazione degli spazi verdi	1_Percentuale delle aree verdi sul costruito 2_Area verde in piena terra/Area verde su soletta 3_Uso del verde come schermatura solare passiva 4_Uso del verde come mitigazione dell'irraggiamento estivo e come superficie drenante 5_Qualità e dimensione del verde di primo impianto 6_Creazione degli orti come esperienza didattica 7_Spazi didattici all'aperto	10

*ESEMPIO: Dettagli costruttivi*

*Subcriterio C.2.1*

*Cosa viene valutato*

Il subcriterio C.2.1 valuta la qualità di dettagli costruttivi forniti dall'impresa atti a evidenziare le tecniche e le tecnologie utilizzate e gli accorgimenti capaci di ridurre i ponti termici, proteggere i punti di raccordo tra elevazioni verticali-orizzontali e garantire la tenuta e la continuità dei sistemi impermeabilizzanti (si veda Allegato IV per l'identificazione dei dettagli costruttivi da approfondire).

Ogni dettaglio costruttivo deve essere rappresentato in scala 1:5 e indicare:

- le stratigrafie utilizzate (in riferimento alle codifiche specificate in precedenza);
- gli elementi e componenti di dettaglio (scossalina, sguscia di raccordo, risvolti guaine, ecc.);
- per ogni strato rappresentato indicare il materiale, la funzione, lo spessore, la marca e il modello e le dimensioni;
- le quotature (di risvolti, giunti, scossaline, ecc.).

*Come viene valutato*

Ogni soluzione offerta verrà valutata da 0 a 1, per un totale di 6 nodi tecnologici, in relazione alle informazioni riportate sulle tavole.

Il punteggio del sub criterio sarà ragguagliato ( $P_{C.2.1,RAG}^1$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Esempio: organizzazione del cantiere*

*Subcriterio c.2.2*

*Cosa viene valutato*

Si richiede di formulare un'offerta con l'obiettivo di definire le modalità operative di organizzazione del cantiere, in particolare nella pianificazione delle lavorazioni, delle squadre operative, dei mezzi e macchinari, e nella rappresentazione dei layout di cantiere con indicazione delle scelte progettuali ed organizzative dell'impresa proponente.

Produrre massimo 4 (quattro) tavole in formato A3/A2 con l'indicazione di quanto descritto sopra, per le fasi significative del cantiere, in particolare:

- scavi e movimentazione terra;
- strutture in c.a. gettato in opera, in legno e in c.a. prefabbricato;

Una relazione riferita all'organizzazione generale e logistica di cantiere che descriva la prevista organizzazione del cantiere, sia in termini di personale che di mezzi ed attrezzature, e la logistica particolareggiata del cantiere (aree, flussi, processi, ecc.), anche in riferimento al cronoprogramma a base di appalto, e alle tempistiche inderogabili così come definite nel capitolato speciale d'appalto. Dovranno essere dettagliate, tra l'altro, le proposte in merito alla massima tutela e sicurezza di elementi passivi (viabilità, studenti, residenti, ecc.), alle lavorazioni previste, alla sorveglianza del cantiere, alle minori interferenze possibili con la viabilità esterna (sia pedonale che carrabile), al montaggio e smontaggio di ponteggi in facciata.

*Come viene valutato*

Verranno valutate:

- le scelte progettuali ed organizzative proposte dall'impresa che garantiscano l'eliminazione o la riduzione al minimo dei rischi di lavoro. In particolare le scelte organizzative sono effettuate nel campo della pianificazione temporale e spaziale dei lavori; In riferimento all'organizzazione del cantiere l'analisi dei seguenti elementi:
  - a. le modalità con cui verranno eseguite e gestite le recinzioni di cantiere, gli accessi, la viabilità di cantiere e le segnalazioni;
  - b. posizionamento e manutenzione dei servizi igienico-assistenziali;
  - c. gli impianti di alimentazione e reti principali di elettricità, acqua, gas ed energia di qualsiasi tipo;
  - d. gli impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche;
  - e. le modalità di accesso dei mezzi di fornitura dei materiali;
  - f. la dislocazione degli impianti di cantiere;
  - g. la dislocazione delle zone di carico e scarico;
  - h. le zone di deposito attrezzature
  - i. le zone di stoccaggio materiali e dei rifiuti;
  - j. le eventuali zone di deposito dei materiali con pericolo d'incendio o di esplosione.

Indicare:

- gli apprestamenti: ponteggi; trabattelli; ponti su cavalletti; impalcati; parapetti; andatoie; passerelle; armature delle pareti degli scavi; gabinetti; locali per lavarsi; spogliatoi; refettori; locali di ricovero e di riposo; dormitori; camere di medicazione; infermerie; recinzioni di cantiere;
- le infrastrutture: viabilità principale di cantiere per mezzi meccanici; percorsi pedonali; aree di deposito materiali, attrezzature e rifiuti di cantiere.
- i mezzi e servizi di protezione collettiva: segnaletica di sicurezza; avvisatori acustici; attrezzature per primo soccorso; illuminazione di emergenza; mezzi estinguenti; servizi di gestione delle emergenze.

Il punteggio del sub criterio sarà ragguagliato ( $P_{C.2.2,RAG}^1$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Requisiti Aggiuntivi*

Richiesta di certificazioni aggiuntive quali ad esempio:

- Rating di legalità
- Possesso Certificazione ambientale ISO 14001 (prodotti prevalenti e/o impresa Appaltatrice e/o Imprese esecutrici)
- Possesso Certificazione Salute e sicurezza sul lavoro OHSAS 18001:2007 (prodotti prevalenti e/o impresa Appaltatrice e/o Imprese esecutrici)
- Protocollo LEED per la progettazione, costruzione e gestione dell'edificio

Esempio:

*Criterion A.3*

Il Criterio A.3 è atto a valutare il possesso della Certificazione UNI EN ISO 14001 da parte dell'impresa affidataria (A.3.1) e relativi ai prodotti prevalenti utilizzati all'interno dell'offerta (A.3.2).

Codice e criteri	CRITERI DI VALUTAZIONE	Peso criterio	Codice subcriterio	SUBCRITERI	Peso subcriterio
A.3	Requisiti ambientali	5	A.3.1	Certificazione UNI EN ISO 14001 impresa affidataria	2
			A.3.2	Certificazione UNI EN ISO 14001 prodotti prevalenti	3

*Subcriterio a.3.1*

*Cosa viene valutato*

Verrà valutato il possesso, da parte del concorrente, della certificazione riguardante l'istituzione del Sistema di Gestione Ambientale (SGA) conforme alla norma UNI EN ISO 14001.

*Come viene valutato*

Il possesso del Certificato da parte dell'impresa affidataria (i-esima) garantisce un punteggio  $P_{A.3.1}^i$  pari al punteggio massimo relativo al sub criterio A.3.1.

Il possesso o la mancanza del certificato comporta l'assegnazione di un punteggio pari al massimo (in caso di possesso) o pari a zero (in caso di mancanza), perciò, per questo subcriterio, non è necessaria un'operazione di ragguaglio:

$$P_{A.3.1}^i = P_{A.3.1,RAG}^i$$

*Subcriterio a.3.2*

*Cosa viene valutato*

Verrà valutato il possesso della certificazione riguardante l'istituzione del Sistema di Gestione Ambientale (SGA) conforme alla norma UNI EN ISO 14001 rispetto a cinque materiali:

Elementi (M):	Punti ( $P_{A.3.2,M}$ )
Struttura in calcestruzzo gettato in opera (M1)	<b>0,60</b>
Struttura in legno a telaio (pannelli prefabbricati) (M2)	<b>0,60</b>
Lastre in cartongesso (M3)	<b>0,60</b>
Materiali isolanti (M4)	<b>0,60</b>
Materiale di finitura in Linoleum (M5)	<b>0,60</b>
<b>TOT</b>	<b>3,00</b>

*Come viene valutato*

Il possesso del Certificato per ogni materiale (M) da parte del concorrente (i-esimo) garantisce un punteggio  $P_{A.3.2,M}^i$  pari al punteggio massimo relativo al materiale contenuto nella precedente tabella.

Nel caso in cui i materiali prevalenti siano presenti in più tipologie, dovrà essere presente la Certificazione per ognuna tipologia al fine di ottenere il punteggio relativo al dato prodotto.

$$P_{A.3.2}^i = P_{A.3.2,M1}^i + P_{A.3.2,M2}^i + P_{A.3.2,M3}^i + P_{A.3.2,M4}^i + P_{A.3.2,M5}^i$$

Il punteggio del sub criterio sarà calcolato ( $P_{A.3.2}^i$ ) sommando i punteggi parziali ottenuti per singoli materiali e sarà raggugliato ( $P_{A.3.2,RAG}^i$ ) seguendo la metodologia descritta nella Determinazione AVCP n. 7 del 24 novembre 2011, Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

*Riparametrazione Criterio A.3:*

Determinati i punteggi raggugliati di ogni offerta per i singoli sub criteri ( $P_{A.3.x,RAG}^i$ ) si calcola il punteggio totale per il criterio A.3 ( $P_{A.3}^i$ ) per ogni offerta i-esima:

$$P_{A.3}^i = P_{A.3.1,RAG}^i + P_{A.3.2,RAG}^i$$

Il punteggio del Criterio dovrà essere riparametrato riportando il punteggio migliore al valore massimo del criterio A.3:

$$P_{A.3,RAG}^i = \frac{P_{A.3} \cdot P_{A.3}^i}{\max(P_{A.3}^j)}$$

Dove  $P_{A.3,RAG}^i$  rappresenta il punteggio raggugliato per l'offerta i-esima,  $P_{A.3}$  rappresenta il punteggio massimo attribuibile per il criterio A.3 definito nella griglia di valutazione, e  $\max(P_{A.3}^j)$  rappresenta il punteggio ottenuto dalla migliore offerta j-esima.

#### **94) Prof. Elisabetta Iossa, Prof. Francesco Decarolis, Dott. Adriano Di Domenicantonio, Dott. Riccardo Pacini, Prof. Giancarlo Spagnolo, Prof. Tommaso Valletti**

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

1. Non permettono una previsione accurata del peso relativo di qualità e prezzo nella determinazione del punteggio finale, in quanto il valore monetario di un punto economico non è conoscibile ex-ante poiché dipende dalle offerte presentate dagli altri concorrenti. Questo può rendere difficile per le imprese ottimizzare la loro offerta in termini delle preferenze della stazione appaltante e causare inefficienze.
2. Sono facilmente manipolabili e favoriscono il successo di strategie di offerta "coordinate" da parte di concorrenti parte di una intesa (si veda a tal proposito il caso della Gara Buoni pasto pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 244 18/10/2000 e la successiva sentenza AGCM 13/06/2002 dove il successo di un accordo collusivo è stato reso possibile proprio grazie all'utilizzo di una formula comparabile alla formula "bilineare" proposta). Tale problema inoltre oggi assume particolare rilevanza nei settori speciali a causa della possibilità introdotta al comma 8 dell'articolo 133

del dlgs 50 del 2016 per gli Enti Aggiudicatori di valutare le offerte prima di esaminare l'idoneità degli offerenti, verifica che potrà essere effettuata in capo al solo aggiudicatario. L'eliminazione in questo caso del "filtro amministrativo" su tutte le offerte riduce il costo ed aumenta la possibilità della presentazione di offerte di comodo volte ad influenzare i valori medi e quindi l'aggiudicazione finale a favore di un determinato concorrente da parte di altri concorrenti conniventi (si veda appunto il caso Buoni Pasto sopracitato). Al riguardo si veda l'esempio 2 riportato in "I coefficienti di valutazione, le formule per il calcolo e come evitare accordi collusivi", in Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore, n. 31/32, 10 Agosto – 5 Settembre 2009, Anno XIV, di cui si riporta un estratto in appendice alla presente nota. La recente letteratura scientifica ha dimostrato come l'impiego di formule interdipendenti sia fonte di forti incentivi alla formazioni di accordi collusivi e come questo si traduca in ampie distorsioni di mercato (si veda a riguardo Conley e Decarolis, 2016).

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

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

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

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

$nn$  = Massimo Punteggio Economico Ottenibile

$P_B$  = Base d'asta

$P_O$  = Prezzo offerto

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

$$\left\{ \begin{array}{ll} nn \cdot \frac{P_B - P_O}{P_B - P_S}, & P_B \geq P_O \geq P_S \\ nn, & P_O < P_S \end{array} \right.$$

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

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

Sig. Luigi Sforza

Mi chiamo Luigi Sforza ed opero nel mondo degli appalti pubblici, scrivo la presente per dare delle riflessioni sulla legislazione inerente e nel caso di riceverne, anche discordanti dalle mie (prof.sforzal@libero.it).

Premetto che ritengo la legislazione relativa agli appalti pubblici non è all'altezza del compito da svolgere intrinseca di carenze, di palesi ingiustizie e fortemente sbilanciata a sfavore delle imprese specialmente quelle più piccole.

Anche con il nuovo Codice degli Appalti il D. L.vo n. 50/16 per taluni aspetti si sono accentuate tali inefficienze.

Inizio con l'affrontare l'aspetto che ritengo più eclatante ed insensato, tra i tanti, che è con il nuovo Codice l'estensione obbligatoria dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per le gare di importo maggiore di un milione di euro.

Si vuole far credere ai cittadini che l'offerta economicamente più vantaggiosa, dove il funzionario di gara decide un punteggio a sua completa discrezione, sia un metodo che combatte la corruzione, è una falsità lampante che come si suol dire a volte anche un bambino lo capirebbe oppure una persona dotata di un minimo di intelletto.

Oltre al fatto che con il nuovo Codice ai sensi del comma 7 dell'art. 95 si potrà valutare l'offerta solo rispetto agli elementi discrezionali escludendo l'offerta economica con la quale ci si dovrebbe confrontare con i numeri e la matematica.

Eliminare semplicemente l'offerta Tempo in quanto nel bando di gara sono indicati il minimo e il massimo di tempo consentiti e ogni impresa ovviamente indica il minimo.

Suggerimenti per possibili soluzioni, oltre quella semplice di limitarne l'utilizzo solo per importi elevati ad esempio sopra i 5.000.000 di euro, potrebbe essere che già il progettista dell'opera individui cinque o più migliorie quantificando l'importo per ognuna e poi anche in osservanza del comma 2 dell'art. 97 del D. L.vo n. 50/16, per la non predeterminabilità dei parametri di riferimento, il punteggio da attribuire ad ognuna è determinato casualmente predisponendo un sorteggio telematico tramite l'A.N.A.C. in modo tale che la migliorie più costosa abbia più probabilità dell'attribuzione del punteggio più alto ma comunque sempre a sorteggio e senza certezza che ciò avvenga, lasciando alle imprese di scegliere tra quelle prefissate tre migliorie senza avere la certezza che scegliendo quelle più costose avrebbe il maggior punteggio. Con questo tipo di sistema è facile intuire che si potrebbe obiettare che non vi sarebbe il concorso di altre idee di altri progettisti ma a questo si potrebbe rispondere facilmente che chi è più adatto a prevedere migliorie rispetto al progettista dell'opera che l'ha creata e ha avuto moltissimo tempo per elaborarla rispetto a chi invece nel giro di 20/30 giorni deve proporre delle migliorie.

Oltre al fatto indubbio che l'impresa che partecipa alla gara che propone le migliorie migliori non è l'impresa con migliori capacità imprenditoriali ma semplicemente l'impresa che decide di spendere di più rivolgendosi a studi tecnici più costosi rispetto ad altri e tutto ciò evidentemente distaccato dalla reale capacità dell'impresa, ancora più evidente tale aspetto se è collegato all'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento.

Anche se tali spese più consistenti per studi tecnici di norma non vengono affrontate dalle imprese non tanto per la spesa in sé ma maggiormente per la previsione che in sede di gara non vi sarà un'attribuzione di punteggi trasparente.

Tale soluzione o altre simili ovviamente non verranno prese in considerazione né dal legislatore né dall'A.N.A.C. che potrebbe proporle nelle sedi legislative competenti, perché avrebbero un effetto secondario collaterale altamente distorsivo dell'attuale sistema, produrrebbero gare lecite, cosa che ovviamente non è gradita alle stazioni appaltanti.

Mi conforta il fatto che a supporto di tale mia valutazione sull'offerta economicamente più vantaggiosa vi sia addirittura il Governo Italiano che nel "Rapporto della Commissione per la prevenzione della corruzione" presentato il 22/10/2012 dal Governo Monti dal titolo: "La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma" alla pagina 130 recita:

<<2.5.3. Aggiudicazione.

Particolarmente critica risulta la fase dell'aggiudicazione, caratterizzata dall'accresciuta discrezionalità tecnica dell'amministrazione appaltante, in ragione della reintroduzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della previsione della valutazione dell'anomalia dell'offerta. I sistemi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono vari e complessi, atteso che l'allegato G al D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (recante il regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici), contemplando un elenco aperto di sistemi di valutazione con rinvio alla letteratura scientifica, dà luogo ad una molteplicità di criteri. Il meccanismo di valutazione dell'anomalia dell'offerta è segnato, di fatto, da una elevata discrezionalità, a cui si accompagna l'incapacità di molte delle stazioni appaltanti di effettuare una valutazione attendibile, con conseguente proliferazione del contenzioso sulle esclusioni o sulle mancate esclusioni dalla procedura di gara in ragione dell'anomalia dell'offerta formulata. In entrambi i casi, dunque, l'esistenza di un'ampia sfera di

discrezionalità, non sorretta da una non sempre adeguata preparazione tecnica delle stazioni appaltanti, espone la fase dell'aggiudicazione ad un alto rischio di scorrettezza amministrativa.>>

Per le procedure negoziate con n. 5 invitati che in contrapposizione all'art. 97 c. 2 del nuovo Codice non essendovi una deroga in questi casi, si va direttamente al massimo ribasso non potendo applicare l'esclusione automatica e l'impresa invitata se partecipa offre direttamente un ribasso del 40/50% premurandosi già prima di contattare agenzie specializzate in giustifiche con tecnici e avvocati per contenziosi ecc.

Per il soccorso istruttorio che ovviamente non dovrebbe essere più prevista la copertura della sanzione nelle cauzioni provvisorie in quanto se si utilizza si paga prima o comunque per chi già dichiara di non volerlo utilizzare.

Escludere il costo delle cauzioni provvisorie per le piccole imprese per le quali tale spesa è eccessiva, solo per avere la possibilità di partecipare, per le gare di importo minore come già avviene in relazione al contributo all'A.N.A.C., tralasciando ovviamente il piccolo particolare che è noto a tutti, che non servono a nulla, della cui notorietà sono certo in quanto tempo fa nell'espore tale circostanza ad un bambino di sette anni mi rispose: "si sa benissimo che non servono a nulla tranne che alle assicurazioni".

L'invenzione del sorteggio al quadrato che al c. 3 dell'art. 77 del D. L.vo n. 50/16 per la scelta dei commissari di gara dall'elenco dell'A.N.A.C. si procede che prima l' A.N.A.C. sorteggia una rosa di nominativi e trasmette alla Stazione Appaltante e poi quest'ultima sorteggia i 5 commissari di gara, ma semplicemente non può l' A.N.A.C. sorteggiare direttamente i 5 commissari, visto che in matematica il sorteggio del sorteggio equivale sempre ad un sorteggio, anche se evidentemente correggere tale articolo non ha molta importanza in considerazione del fatto che "distrattamente" tale procedura è stata prevista obbligatoria solo per l' 1% delle gare.

Prevedere semplicemente che qualsiasi tipo di sorteggio, come la limitazione dei candidati di cui al c. 1 dell'art. 91 sia effettuato telematicamente tramite l'A.N.A.C..

Prevedere l'invio delle buste delle offerte per le gare tradizionali sia al massimo ribasso che per le offerte economicamente più vantaggiose ad altri Comuni di altre regioni sorteggiati, in quanto l'espletamento di una gara non è necessario che sia svolta dalla stazione appaltante che la indice, ciò comporterebbe anche una più attenta e chiara predisposizione dei bandi di gara senza sfociare come accade normalmente in decine di chiarimenti online e facendo passare le richieste di chiarimenti necessari tramite l'A.N.A.C. che servirebbero anche ai fini della valutazione di cui all'art. 38 del D. L.vo n. 50/16. Ciò forse comporterebbe una limitazione per le imprese ad assistere alle gare ma il guadagno per le stesse in trasparenza sarebbe ampiamente compensato.

Note positive nel nuovo Codice sono a mio avviso l'anticipazione del 20% e la modifica del sistema per l'individuazione della soglia di anomalia di cui al comma 2 dell'art. 97 che porterà probabilmente ad un abbassamento dei ribassi. Anche se vi dovrebbe essere una rivisitazione dell'intero sistema delle aggiudicazioni che superi quello attuale basato interamente sulla speranza per un'impresa di scrivere un ribasso che capiti casualmente di essere quello vincente.

Inoltre tempo fa nel 2013 ho scritto un'email ad un Parlamentare a seguito di un dibattito pubblico, di cui era ospite, sul tema dei Lavori Pubblici promosso dall'Associazione "Inversione di Marcia" e svoltosi in modo abbastanza efficiente.

Nell'email, a cui ovviamente non ho avuto risposta, avevo affrontato varie problematiche inerenti la legislazione, che credo anche con l'introduzione del nuovo Codice siano comunque per la maggior parte ancora attuali.

Ritengo quindi opportuno riproporla qui di seguito:

«In seguito all'incontro del 22 novembre 2013 presso l' Associazione "Inversione di Marcia" sul tema: "Lavori Pubblici ed Impresa: problematiche ed opportunità", ho assistito al Suo intervento in cui si è dibattuto su vari argomenti oltre quelli prettamente dei LL. PP., ho pensato quindi di scriverle questa email per dare un contributo alle problematiche inerenti la normativa sui LL. PP., secondo il mio punto di vista, avendo operato nell'ambito del settore.

Possano essere per Lei un suggerimento che potrà approfondire e utilizzare nella sua qualità di Parlamentare.

Importante è la questione delle cauzioni provvisorie del 2% dell'importo dell'appalto che praticamente non hanno alcuno scopo se non quello di aggravare le spese dell'impresa in favore delle Assicurazioni, obbligando tutte le imprese che partecipano ad una gara d'appalto a sottoporle ad un considerevole costo, per poi diventare tutte inutili il giorno della gara , tranne quella riferita all'impresa aggiudicataria, per poi divenire anche

quest'ultima dopo pochi giorni inutile alla firma del contratto con il deposito della cauzione definitiva che annulla e sostituisce per legge quella provvisoria, aggravando ogni anno in modo abnorme le spese di tutte le imprese italiane solo per avere la possibilità di poter partecipare alle gare e solo per coprire l'ipotesi, che praticamente non si verifica mai, di un'impresa che si aggiudica un appalto e poi illogicamente non firma il contratto, allora perché non prevedere, per esempio, che tale cauzione provvisoria venga consegnata entro 10 giorni dall'aggiudicazione dalla sola impresa vincitrice, così che avrebbe un senso tale cauzione. Oltretutto la P. A. può comunque intervenire nei confronti di un'impresa che non firma il contratto anche introducendo norme che prevedano sanzioni e sospensioni dell'attestato S. O. A.. Inoltre in passato vi era la possibilità per le imprese di presentare un assegno circolare in sede di gara come cauzione provvisoria, a costo zero, ma subito il legislatore, nell'interesse delle Assicurazioni, ha inventato che obbligatoriamente in questo caso l'assegno deve essere accompagnato da una dichiarazione di una Assicurazione che si impegna a rilasciare la fidejussione definitiva in caso di aggiudicazione, ne consegue che le Assicurazioni ovviamente non rilasciano tale dichiarazione, anzi non la prevedono proprio tra i loro servizi offerti e si è costretti a fare la cauzione provvisoria.

Vi sono poi i contributi all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, da versare solo per poter partecipare alla gara d'appalto, che rispetto a tutte le gare e a tutti i partecipanti sono centinaia di milioni di euro all'anno che incassa, di cui ovviamente non si sa che fine fanno, che andrebbero o eliminati completamente oppure ridimensionati drasticamente oppure nel caso posti solo a carico dell'aggiudicatario dell'appalto che comunque nella partecipazione alla gara ne ha tratto un vantaggio.

Per quanto poi riguarda le S. O. A. per l'attestazione delle imprese, create dal nulla sostituendo la identica certificazione precedente che era pubblica, effettuata dai vari Provveditorati alle OO. PP. Regionali a costo zero, passando così con l'introduzione delle S. O. A. dal costo zero precedente a circa 10.000 euro per ottenere la stessa attestazione rispetto ad un numero medio di categorie e classifiche.

Normativa predisposta dall'On. Antonio Bargone con il D. P. R. n. 34/2000 passando da un sistema di certificazione pubblica ad un sistema di diritto privato con le S. O. A. che sono delle società inserite in un mercato concorrenziale privato ma prevedendo, invece, un minimo tariffario ed escludendo quindi ogni principio concorrenziale. Quindi minimi tariffari in netta contrapposizione con il mercato di libera concorrenza, con società private per il rilascio di certificazioni che però sono obbligatorie per le imprese. Tariffe minime mantenute anche dopo l'introduzione nell'ordinamento legislativo del cosiddetto "Decreto Bersani" con la legge n. 248 del 04/08/2006 che all'art. 2 comma 1 lettera a) recita: "dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali: a) l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti". Inoltre nella prima stesura del D. P. R. n. 34/2000 gli attestati S. O. A. avevano validità per tre anni, poi furono prorogati a cinque anni con le stesse tariffe, modifica che andava ad alleviare l'eccessivo costo per le imprese, ma subito il legislatore ha inventato la revisione triennale al costo dei 3/5 di un contratto nuovo, ritornando al punto di partenza. Oltretutto inventando una formula per determinare la minima tariffa, tutta improntata a discapito delle piccole imprese, in quanto chi si attesta alla prima classifica abilitato ad eseguire lavori fino a euro 258.000 ha come minima tariffa per il contratto con le S. O. A. euro 5.297,00 mentre chi si attesta alla settima classifica fino a euro 15.494.000 ha come minima tariffa euro 6.324, quindi solo circa il 20% in più ottenendo però una classifica 60 volte maggiore.

Per quanto riguarda i requisiti per ottenere l'attestazione S. O. A. vi è l'incongruenza rispetto al Direttore Tecnico di un'impresa che non potrà mai partecipare come Ditta Individuale ad un appalto anche avendo già lavorato presso un'impresa per parecchi anni e con un notevolissimo fatturato non avendo evidentemente una cifra d'affari precedente rispetto ad una sua Ditta Individuale che andrebbe a costituire, non prevedendo il legislatore nessuna ovvia deroga in una circostanza simile, oltre al fatto che rispetto a prima che poteva usufruire del 25% dei lavori diretti oggi è solo del 10%. Vi è poi l'assurdità che l'attrezzatura nuova non viene conteggiata nei requisiti richiesti non risultando nei bilanci precedenti.

Poi con il D. P. R. n. 207/10 anche gli esperti che effettuano perizie giurate nominati dai Tribunali hanno voluto la loro giusta fetta di guadagno a carico delle imprese e subito il legislatore ha inventato l'obbligatorietà delle perizie giurate nelle cessioni di rami d'azienda, prevedendo tale nuovo obbligo all'art. 76 comma 10 del D. P. R. n. 207/10 solo per le cessioni tra aziende ma subito l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici nel

Comunicato pubblicato nella G. U. n. 182 del 06/11/2011, in modo del tutto arbitrario, andando contro la stessa disposizione della legge e in violazione dell'art. 12 del R. D. n. 262/42 delle preleggi che recita: "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore", ha esteso tale obbligo anche ai fitti di rami d'azienda. Oltretutto tale previsione allunga tantissimo la procedura in quanto deve essere il Tribunale a nominare l'esperto per la perizia, senza la quale non si può procedere, e passano vari mesi inutilmente, e questo in contrapposizione con la falsa propaganda politica di voler snellire ed accelerare le procedure.

Poi anche le società private di certificazione di qualità per il rilascio delle certificazioni ISO si sono introdotte nella normativa divenendo obbligatorie dalla terza Classifica, anche loro hanno preteso una fetta di guadagno a carico delle imprese, e subito il legislatore le ha rese obbligatorie. Un sistema di qualità che ha una ragion d'essere rispetto alle industrie e ai loro processi produttivi che sono riferiti ad un luogo ben preciso e a meccanismi ripetitivi, ma invece proiettando tale sistema sulle lavorazioni eseguite dall'impresa che può essere uno scavo, una fogna, una strada, un edificio effettuati su progetti e in luoghi diversi, oltre al fatto che il processo produttivo dell'impresa è comunque certificato man mano che si eseguono i lavori dal Direttore dei Lavori.

Poi vi sono le Casse Edili, su cui come si suol dire sarebbe meglio solo stendere un velo pietoso e passare subito ad altro argomento, poiché sono società private, tra l'altro racchiuse in un cerchio autoreferenziale in una logica di loro esclusivo mercato impenetrabile da altri soggetti, a cui molto probabilmente anche nell'ipotesi remota che lo Stato Italiano scivolasse per varie vicende tumultuose sociali in uno Stato di tipo totalitario e militare si riuscirebbe ad intaccarle, rese obbligatorie dallo Stato il cui operato si riassume semplicemente ed unicamente nell'incassare 100 e restituire 60 per le ferie estive e quelle natalizie ai dipendenti, sottraendoli dalle buste paga degli stessi dipendenti, utilizzando e costringendo in questa operazione di sottrazione le imprese, divenendo praticamente le stesse dei collaboratori-esattori per loro conto oltretutto non retribuiti per la collaborazione prestata, e non certo ovviamente chiedendo ai dipendenti il loro consenso per tale sottrazione poiché ipotizzando, sicuramente con ottima probabilità statistica, in caso contrario di possibilità di scelta, che difficilmente un qualsiasi dipendente, anche il più avvezzo a pratiche private di raggiungimento del benessere basato sull'auto-imposizione di sofferenze fisiche, darebbe il consenso ad una richiesta siffatta.

Per quanto riguarda gli appalti sotto i 150.000 euro che non sono soggetti all'attestazione S. O. A. per i quali nel D.P.R. n. 34/2000, decreto che ha inventato e istituito le S. O. A., era previsto all'art. 28 comma 1 lettera a) che per partecipare alla gara era sufficiente una cifra d'affari pari all'importo dell'appalto, richiedendo solo al successivo comma 2 dell'art. 28 che per i lavori sui beni culturali era necessaria un'analogia tra i lavori da appaltare e quelli eseguiti, ma subito le PP. AA. e soprattutto l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici con l'introduzione dei Bandi-Tipo, andando contro il dettato normativo e sempre in violazione dell'art. 12 del R. D. n. 262/42 delle preleggi, si inventarono l'estensione dell'analogia dei lavori per tutti i tipi di lavori e non solo invece per quelli relativi ai beni culturali come era previsto dalla norma, vanificando l'ovvio intento del legislatore che era quello di innalzare l'importo massimo a cui tutti potevano accedere per dare un avvio all'attività di impresa che prima era concesso a tutti di partecipare alle gare d'appalto con il solo certificato della Camera di Commercio fino a lire 75.000.000 e con il D. P. R. n. 34/2000 innalzando tale soglia a 150.000 euro. Oltretutto non rispettando neanche il Consiglio di Stato che nel 2002 su tale questione si è pronunciato con sentenza del Consiglio di Stato, sezione V del 18/05/2002 n. 2700 che recita: "non implica affatto la previsione di un requisito ulteriore per la partecipazione alla gara rispetto alla disciplina dell'art. 28 del D.P.R. n. 34 del 2000 che, per lavori di importo inferiore ai 150.000 ECU, non richiede alcuna speciale qualificazione riconducibile alla natura dei lavori già eseguiti e si limita a prevedere per gli interventi su immobili vincolati che le imprese partecipanti abbiano svolto lavori "analoghi"". Successivamente poi nel 2010 a tale condizione di illegalità il legislatore con il D. P. R. n. 207/10 all'art. 90 comma 1 lettera a) ha inserito tale analogia rendendo legale l'illegale e di fatto non è possibile per una impresa avviare, anche in modo graduale, una specializzazione in altri settori se non quello di cui ha l'attestazione e quindi non permettere di avere altre categorie.

Purtroppo si può dire che si vive in una babele di norme che si intersecano tra di loro, di burocrati e di burocrazia enorme, e se nel corso della continua proliferazione di norme si introduceva qualche disposizione a favore delle imprese, subito il legislatore, su input dei vari interessi toccati la abrogava o la modificava. In un sistema autoreferenziale in cui le posizioni consolidate dei vari interessi che sono riusciti a introdurre nella

normativa nazionale sui Lavori Pubblici i loro articoli di legge, difficilmente permetteranno che questi loro privilegi a discapito delle imprese vengano rimossi o anche solo modificati.

In un contesto del genere non può non venire spontanea la riflessione di come mai tutti gli altri soggetti interessati si siano adoperati e prodigati insieme al legislatore sulla normativa per modificarla, inventarla, abrogarla ed interpretarla rispetto alle proprie singole esigenze, tutto a discapito delle imprese e nello stesso tempo tutte le associazioni di categoria delle imprese, deputate proprio a difendere i diritti e gli interessi delle stesse, siano rimaste inermi ed immobili ad ogni qualsiasi nuova introduzione di disposizioni contro l'interesse delle imprese, impassibili a tutto come se il loro unico mandato fosse quello di osservare e di non fare nulla per non disturbare. Quasi come proiettando le associazioni con tale comportamento neutrale negli altri soggetti interessati una sorte di accondiscendenza e legittimazione a quanto più loro per i propri interessi potessero riuscire ad ottenere a discapito delle imprese, facendo trapelare quasi una sorte benessere nel vedere inculcare nelle imprese ogni tipo di dispositivo legislativo.

Anche se a difesa dell'operato delle associazioni dobbiamo dire che alcune norme fatte a discapito delle imprese, in una lettura più attenta ed approfondita si comprende che sono sì a discapito delle imprese, ma solo della larghissima maggioranza, specialmente di quelle piccole, mentre invece sono favorevoli a quelle poche imprese più forti e più consolidate nel sistema. Come per esempio la norma che introduce l'Offerta Economicamente più Vantaggiosa, che ovviamente va contro le imprese, ma che è vista favorevolmente da quelle imprese più forti che tramite questo meccanismo legale si aggiudicano gli appalti, oppure l'eccessivo costo delle S.O. A. che per le imprese più grandi non è molto rilevante mentre lo è per le piccole e ciò favorisce a limitare l'accesso e la crescita di nuove imprese, oppure la richiesta di lavori analoghi sotto i 150.000 euro, l'eccessivo costo solo per la partecipazione alle gare d'appalto ed altre norme ancora che sono esclusivamente a discapito delle sole imprese più piccole.

Questi elencati sono alcuni punti di riflessione sulla normativa, posti alla Sua attenzione affinché possa approfondirli e nel caso adoperarsi per una inversione di marcia per iniziare a superare questo sistema.

La ringrazio per l'attenzione prestata e Le invio cordiali saluti.»

Vi sarebbero ancora altre problematiche da affrontare che si tralasciano oltre che principalmente per la già eccessiva lungaggine degli argomenti fino a qui esposti anche per le limitazioni imposte dalla piattaforma per le consultazioni.

Purtroppo mi rammarica constatare che circostanze che in altre Nazioni sono inconcepibili in Italia divengono la normalità e questo non certo a causa dei governati ma dei governanti.

Con l'augurio per tutti noi di divenire in un prossimo futuro, con l'auspicio che non sia molto lontano, semplicemente una Nazione normale come tante altre si inviano cordiali saluti.