

Edilizia e Territorio

Offerta più vantaggiosa, criteri e commissioni i due nodi per l'attuazione del Codice

17 ottobre 2017 - Alessandro Arona

Pa appaltanti alla ricerca dei parametri giusti per selezionare le offerte con il progetto esecutivo - Rischio ralenti per le commissioni



La fase di rodaggio e implementazione del Codice appalti non si è conclusa con il decreto correttivo. Oltre a Linee guida e decreti attuativi Mit, di cui abbiamo scritto sul numero 34 di «Edilizia e Territorio» di inizio settembre (e che aggiorniamo ogni settimana con servizi su questo sito web), il rodaggio riguarda l'attuazione sul campo.

Di tre aspetti ci occupiamo in quest'articolo.

L'offerta più vantaggiosa, e cioè le difficoltà in corso da parte delle stazioni appaltanti nel definire e gestire i criteri di valutazione qualitativi, visto l'obbligo di appalto su progetto esecutivo (senza varianti), da una parte, che lascia pochissimo margine per valutare offerte tecniche migliorative; e dall'altra vista la diffusione dell'accordo quadro, che appiattisce ancora di più le offerte su progetto-tipo per categorie di lavorazioni (manutenzione pavimentazioni, impianti, bonifica da amianto, messa a norma edifici). Più avanti in questo stesso servizio vedremo come alcune importanti stazioni appaltanti (Anas, Autostrade, Adr, Comune di Milano) hanno affrontato il nodo criteri di valutazione.

Si veda anche il servizio di Paola Conio sulle contraddizioni dell'attuale normativa e quello di Claudio Rangone su norme e prassi negli altri grandi paesi Ue).

Seconda questione, gli stessi accordi quadro. Il parere dell'Anac sulla gara Anas ha gettato un sasso nello stagno, aprendo la riflessione in particolare sull'opportunità di definire un livello di progettazione originale, specifico, da mettere a bando per le manutenzioni, che non sia la semplice riproposizione della gara su esecutivo, difficile da applicare al caso degli accordi quadro (su questo tema si veda l'intervento di Roberto Mangani).

Infine **il nodo commissioni di gara.** Il nuovo sistema di commissioni esterne gestite con l'albo Anac è ancora in fase di costruzione (manca un decreto Mit e le Linee guida), ma a preoccupare, in prospettiva, sono i rallentamenti che stanno caratterizzando la nomina e i lavori delle commissioni autostradali gestite dal Mit. Vecchio sistema, sì, ma aggravato da più appalti (80% invece del 60%) e dall'offerta più vantaggiosa. Anche di questo parliamo più avanti in questo stesso servizio.

CRITERI DI VALUTAZIONE NELL'OPV: LE PA DANNO UN PESO CHIAVE ALL'ESPERIENZA

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

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

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

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

l'appalto di lavori su progetto esecutivo (sempre obbligatorio, salvo limitate eccezioni) e con le offerte in variante facoltative (se ammesse nel bando) e di fatto scoraggiate.

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

IL CODICE E I CRITERI

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

NUOVE OPERE

Nei lavori, molte amministrazioni rinunciano a valutare le migliori tecniche nell'offerta, proprio perché il progetto è blindato, non si può modificare con varianti in offerta. Il vice-presidente dell'Ance Edoardo Bianchi, nell'intervento sul nostro giornale, ha sparato a zero contro l'offerta più vantaggiosa, sostenendo che «con l'Oepv non vi è nessuna garanzia che sia esercitata una scelta trasparente e che venga premiata l'offerta migliore». E ha citato ad esempio il bando di **Aeroporti di Roma** per opere impiantistiche nel terminal 2 di Fiumicino, per 11,667 milioni di euro a base d'asta, nel quale i criteri qualitativi sono: 15 punti per certificazioni e attestazioni aziendali; 15 per contrazione dei tempi realizzativi; 15 per incremento sull'importo delle penali per ritardata ultimazione; 15 punti per esperienza professionale del direttore di cantiere; 10 per guardiania dell'area di cantiere.

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

ACCORDI QUADRO

Le maggiori difficoltà sembrano esserci negli accordi quadro, strumento sempre più utilizzato non solo dall'Anas ma anche dai grandi Comuni e dalle concessionarie autostradali, soprattutto per la manutenzione. Qui i progetti a base di gara sono di fatto dei progetti "tipologici", dei progetti standard cioè per una certa tipologia di lavorazione, ad esempio le pavimentazioni stradali, gli impianti tecnologici, i ponti, l'adeguamento normativo delle scuole, la bonifica amianto di edifici (due esempi di accordi quadro di lavori a Milano) e dunque l'offerta in gara non è su uno specifico intervento. Fin dall'inizio l'**Anas** segnalò le difficoltà ad elaborare criteri di valutazione qualitativi per le gare ad accordo quadro di manutenzione, e altre importanti stazioni appaltanti infrastrutturali di rilievo nazionale (che però non vogliono essere citate) segnalano difficoltà e definire criteri oggettivi e comunque l'alta aleatorietà poi nelle valutazioni. Comunque, l'Anas ha definito una griglia di criteri, diversi a secondo dell'oggetto della manutenzione (pavimentazione, corpo stradale, opere d'arte, impianti (si veda la tabella sopra). I punteggi sono indicati nelle lettere invito, e l'Anas non ha voluto fornirci ulteriori dettagli, ma in sostanza vengono premiati soprattutto l'esperienza dell'impresa (attestata anche da certificazioni) e la capacità di organizzarsi, in relazione al cantiere o alla possibilità di gestire più cantieri contemporaneamente.

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

LE COMMISSIONI DI GARA

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

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

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

(PER GRAFICI E TABELLE SI VEDA SU «EDILIZIA» TABLOID)