

LINEE GUIDA ANAC: L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

GIACOMO MORETTI

PREMESSA

Si è portati spesso a pensare che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia quella che abbia il prezzo più basso per il committente che ha effettuato una gara di appalto, sia esso pubblico che privato.

In realtà, l'aggiudicazione di un appalto mediante l'offerta con il prezzo più basso è definita dal Codice degli appalti (D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50) come offerta al minor prezzo ed i casi particolari in cui è possibile utilizzare tale procedura di affidamento sono indicati nell'articolo 95 comma 4:

1. per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro;
2. per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
3. 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.

L'A.N.A.C. ha redatto la linea guida n. 2 "Offerta economicamente più vantaggiosa", pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 238 dell'11 ottobre 2016 in cui vengono fornite alle stazioni appaltanti tutte le indicazioni operative per l'aggiudicazione degli appalti mediante l'offerta economicamente più vantaggiosa.(1)

Chiariamo innanzitutto che l'offerta economica-

Prosegue la trattazione delle Linee Guida attuative del nuovo Codice Appalti emanate dall'Ente Nazionale Anticorruzione. L'articolo analizza quella in cui vengono fornite alle stazioni appaltanti tutte le indicazioni operative per l'aggiudicazione degli appalti mediante l'offerta economicamente più vantaggiosa. Sono, infatti, esaminati: il quadro normativo di riferimento, i criteri di valutazione delle offerte, la ponderazione cioè il peso o il punteggio da attribuire ai criteri, la valutazione degli elementi quantitativi e qualitativi, i criteri motivazionali e la formazione della graduatoria mediante l'utilizzo di specifici metodi. Oggi il progettare e realizzare opere con criteri di basso impatto ambientale è purtroppo limitato ad una piccola nicchia del mercato, ma le cose potrebbero cambiare se divenisse un modus operandi dei tecnici che lavorano nel settore della progettazione e della realizzazione di opere, edifici, strutture ed anche un criterio di scelta per tutti i committenti siano essi pubblici che privati.



mente più vantaggiosa viene determinata mediante la redazione di una graduatoria delle offerte prendendo in considerazione tutta una serie di elementi, sia qualitativi che quantitativi, che devono essere necessariamente indicati nel bando di gara. Questo può anche comportare che l'affidamento dell'appalto avvenga ad un prezzo superiore alla media delle offerte, ma che proprio in considerazione degli elementi presi come quadro valutativo sia quella con effetti a lungo termine più economicamente vantaggiosa per il committente. Perché, come vedremo in appresso e soprattutto nel mondo dell'edilizia, molti sono i fattori che determinano l'economicità di una costruzione, finanche i costi di manutenzione e/o di demolizione e smaltimento dell'opera che potrebbero far spostare la scelta su offerte che solo in teoria risultano più onerose nella fase di realizzazione, ma che per costi di gestione, manutenzione e demolizione possono, considerando l'intero ciclo di vita del bene, risultare più economici. Un esempio banale: spesso si pensa ai pannelli solari come indice di risparmio energetico e si predispone un piano di ammortamento in ragione del costo e dei ricavi che tali elementi garantiscono, ma non vengono presi in considerazione i costi di smaltimento della struttura alla fine del ciclo di vita che si stima di circa 15 anni.

Le linee guida si compongono di sedici pagine di facile lettura che prendono in esame il quadro normativo di riferimento, i criteri di valutazione

delle offerte, la ponderazione cioè il peso o il punteggio da attribuire ai criteri, la valutazione degli elementi quantitativi e qualitativi, i criteri motivazionali e la formazione della graduatoria mediante l'utilizzo di specifici metodi.

IL QUADRO NORMATIVO

Come indicato dall'art. 95 comma 2 del Codice degli appalti, le stazioni appaltanti 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".

Lo stesso articolo 95 al comma 3 prevede "Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

- 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 1;
- b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

I CRITERI DI VALUTAZIONE

È di fondamentale importanza che i documenti di gara contengano i criteri di aggiudicazione dell'offerta e le linee guida A.N.A.C. raccomandano che tali criteri siano chiari ed individuati dalla stazione appaltante mediante la definizione degli obiettivi che intende perseguire e l'importanza che intende attribuire a ciascuno di essi.

Questo permetterà l'individuazione degli elementi (o criteri) che si intendono valutare e del relativo peso o fattore di ponderazione, pertinente alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. Nel rispetto dell'articolo 95 comma 6 nei criteri possono rientrare:

L'A.N.A.C. PRENDE IN CONSIDERAZIONE ANCHE L'ASPETTO RELATIVO ALLA PARTECIPAZIONE AI BANDI DI "MICROIMPRESE E DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE, DEI GIOVANI PROFESSIONISTI E DELLE IMPRESE DI NUOVA COSTITUZIONE" E SUGGERISCE ALLE STAZIONI APPALTANTI DI PREVEDERE CRITERI DI VALUTAZIONE CHE VALORIZZINO GLI ELEMENTI DI INNOVATIVITÀ.

- a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;
- b) 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 stesso;
- c) il 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;
- d) la 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 del 9 aprile 2013 della Commissione, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;
- f) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- g) le condizioni quali: la data di consegna, il processo e il termine di consegna o di esecuzione.

Vediamo, ora, come i criteri di valutazione definiti dalla stazione appaltante tengano anche conto dei C.A.M. (Criteri Ambientali Minimi).(2)

Le stazioni appaltanti prevedono criteri di valutazione che attribuiscono punteggi migliori qualora gli appaltatori propongano varianti migliorative rispetto ai criteri minimi previsti dai CAM con riferimento alle specifiche del bando di gara.

È, altresì, interessante constatare come l'A.N.A.C. prenda in considerazione anche l'aspetto relativo alla partecipazione ai bandi di "microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione" e suggerisca alle stazioni appaltanti di prevedere criteri di valutazione che valorizzino gli elementi di innovatività delle offerte presentate.

Infine è di fondamentale importanza l'inciso, riportato di seguito, contenuto nelle linee guida dell'A.N.A.C.

"È opportuno ricordare che il Codice, recependo le indicazioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE, prevede che l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV deve 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. Ai sensi del Considerando 96 della citata Direttiva «il concetto abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle



materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati». Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

Il criterio del costo, quale costo del ciclo di vita, consente quindi di apprezzare i costi connessi alle varie fasi del ciclo di vita dei lavori/beni/servizi e di procedere a una valutazione complessiva dell'impatto economico degli stessi nonché a una valutazione dei costi che più direttamente ricadono sulla stazione appaltante (in ultima analisi sintetizzabili in un "prezzo"); il criterio del prezzo consente di apprezzare il corrispettivo previsto nell'ambito dell'offerta, quale indice sintetico e diretto dei profili economici dell'offerta".

LA PONDERAZIONE

Come detto, l'ente appaltante attribuisce a ciascun criterio di valutazione un valore in base all'importanza che la stessa attribuisce ai criteri ed alla componente economica, tecnica e dei relativi profili oggetto di valutazione.

Al fine di non compiere disparità e/o agevolazioni l'A.N.A.C. invita ad attribuire a ciascuna componente e a ciascun criterio o sub-criterio un punteggio che non sia sproporzionato o irragionevole rispetto a quello attribuito agli altri elementi da tenere in considerazione nella scelta dell'offerta migliore, preservandone l'equilibrio relativo ed evitando situazioni di esaltazione o svilimento di determinati profili a scapito di altri.

In altri termini, il punteggio massimo attribuibile a ciascuna componente e a ciascun criterio o sub-criterio deve risultare proporzionato alla rilevanza che ciascuno di essi riveste rispetto agli altri nonché ai bisogni della stazione appaltante.

L'ente appaltante deve tener conto delle seguen-

ti informazioni: specificità dell'appalto, importanza relativa della componente economica, della componente tecnica e dei relativi profili oggetto di valutazione. Il punteggio attribuito a ciascuno dei criteri di valutazione deve essere tale da non alterare l'oggetto dell'affidamento.

A tal proposito è opportuno:

- a) ripartire proporzionalmente i punteggi tra i criteri afferenti all'oggetto principale e agli oggetti secondari dell'affidamento;
- b) attribuire un punteggio limitato, o non attribuire alcun punteggio, ai criteri relativi a profili ritenuti non essenziali in relazione alle esigenze della stazione appaltante.

La stessa A.N.A.C. sottolinea come *"La somma dei punteggi deve essere pari a 100, in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione"*.

Si sottolinea come le linee guida precisino quanto segue, al fine di rendere il più possibile trasparente l'applicazione dei punteggi ed il successivo affidamento dell'appalto:

"In generale si deve attribuire un punteggio limitato alla componente prezzo quando si ritiene opportuno valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta o quando si vogliono scoraggiare ribassi eccessivi che si ritiene difficilmente perseguibili dagli operatori economici; viceversa si deve attribuire un peso maggiore alla componente prezzo quando le condizioni di mercato sono tali che la qualità dei prodotti offerti dalle imprese è sostanzialmente analoga.

Limitato deve essere, di regola, il peso attribuito ai criteri di natura soggettiva o agli elementi premianti, ad esempio non più di 10 punti sul totale, considerato che tali elementi non riguardano tanto il contenuto dell'offerta ma la natura dell'offerente. Tuttavia si può attribuire un punteggio maggiore in relazione alla specificità dei servizi come av-



viene per quelli relativi all'ingegneria e all'architettura in ordine ai quali è alta l'interrelazione tra la capacità dell'offerente e la qualità dell'offerta".

VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUANTITATIVI

Le linee guida A.N.A.C. forniscono considerazioni di carattere generale relative al calcolo dei singoli coefficienti e all'aggregazione dei punteggi ottenuti, rinviando per maggiori approfondimenti al quaderno pubblicato dall'Autorità nel dicembre 2011, denominato "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa". Nell'opuscolo vengono indicate alcune formule e metodi di valutazione che consentono di aggregare sia gli elementi di natura quantitativa presenti nelle offerte (ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe), sia gli elementi di natura qualitativa (possesso di una certificazione di qualità, del rating di legalità, ecc.) dando anche indicazione su quali scegliere secondo gli obiettivi che l'ente appaltante persegue. Le linee guida precisano che, oltre alle formule contenute nello strumento definite interdipendenti, è possibile utilizzare anche formule indipendenti (per le quali il punteggio attribuito al concorrente non dipende dal punteggio attribuito agli altri concorrenti). Tali formule hanno il pregio di consentire al concorrente, ex ante, di calcolare il proprio punteggio e di valutare le proprie convenienze nella formulazione dell'offerta.

La considerazione che A.N.A.C. espone "Come per il caso del prezzo fisso, l'adozione di formule indipendenti impone un'elevata conoscenza del mercato da parte della stazione appaltante soprattutto quando si sceglie un criterio di aggiudicazione di tipo bilineare" fa nascere la seguente domanda: il personale delle stazioni appaltanti è

formato in merito alla modalità di redazione delle gare di appalto ed ha elevata conoscenza del mercato?

La risposta è scritta nei bandi di gara e nei criteri di aggiudicazione degli stessi, soprattutto nella scelta di spezzettare gli appalti garantendo una soglia sotto € 1.000.000,00 ed applicando il disposto dell'articolo 95 comma 4: gara al prezzo minore.

VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUALITATIVI E CRITERI MOTIVAZIONALI

Gli elementi di valutazione cosiddetti qualitativi richiedono una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara e, per rendere le procedure trasparenti, l'ente appaltante deve indicare necessariamente nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento i criteri motivazionali a cui deve attenersi la commissione per la valutazione delle offerte.

Tali criteri devono essere almeno non discriminatori (ad esempio non possono essere introdotte specifiche tecniche che favoriscano un determinato operatore), conosciuti da tutti i concorrenti e basati su elementi accessibili alle imprese.

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi con i criteri di natura qualitativa (con la condizione implicita che tale criterio rispetti i principi di proporzionalità, trasparenza e che abbia basi scientifiche). Tuttavia nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi:

- l'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;
- il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.

L'A.N.A.C. pone dei criteri di valutazione median-

IL CAMBIO DI PASSO E DI MENTALITÀ NON PUÒ ESSERE DETTATO SOLO DA LEGGI E REGOLE, MA DEVE DIVENIRE UN PENSIERO ED UN MODUS OPERANDI DELL'INTERA CATEGORIA DEI TECNICI ED ANCHE UN CRITERIO DI SCELTA PER TUTTI I COMMITTENTI SIANO ESSI PUBBLICI O PRIVATI.

te l'indicazione di metodi di confronto e di parametrizzazione dei punteggi assegnati anche mediante la redazione di matrici e di esempi pratici.

FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA

Dopo che la commissione di gara ha effettuato le valutazioni previste dai paragrafi precedenti e attribuito i coefficienti agli elementi qualitativi e quantitativi si dovrà determinare, per ogni offerta, un dato numerico finale atto ad individuare l'offerta migliore.

La stazione appaltante può applicare il criterio di determinazione del punteggio finale ritenuto più opportuno per ciascuna offerta, purché tale criterio rispetti i seguenti principi: avere basi scientifiche, essere proporzionale con l'oggetto dell'appalto, essere non discriminatorio, essere accuratamente descritto nel bando di gara.

Le linee guida descrivono i metodi multi-criteri o multi-obiettivi proposti dalla letteratura ed utilizzabili dalle commissioni aggiudicatrici:

- il metodo aggregativo compensatore;
- il metodo Electre;
- il metodo AHP;
- il metodo Topsis.

CONCLUSIONI

L'offerta economicamente più vantaggiosa rappresenta un cambio di passo, di veduta, di direttiva che ancora oggi non abbiamo il piacere di

veder pienamente applicato. Il progettare e realizzare opere con criteri di basso impatto ambientale è purtroppo limitato ad una piccola nicchia del mercato. E, per basso impatto ambientale, intendiamo: ricerca di innovazione, materiali naturali dal costo contenuto e bassa manutenzione che non comportino la distruzione dell'ambiente e dell'ecosistema, opere integrate da fonti rinnovabili di energia quali l'eolico ed il solare sia energetico che termico, opere che prevedano il riutilizzo delle acque meteoriche, opere a basso costo di gestione e manutenzione e che garantiscano prestazioni performanti per tutto il ciclo di vita.

Quello che è sconcertante per noi tecnici è dover constatare che la mancata applicazione di questi criteri nel progettare e nel realizzare opere non riguarda solo il pubblico, che spesso mal gestisce i soldi del contribuente, ma riguarda anche nella quasi totalità il privato che, soprattutto in fase di risanamento, si limita al risparmio a svantaggio della qualità.

Il cambio di passo e di mentalità non può essere dettato solo da leggi e regole, che peraltro riguardano gli appalti pubblici, ma deve divenire un pensiero ed un modus operandi dell'intera categoria dei tecnici che lavorano nel settore della progettazione e della realizzazione di opere, edifici, strutture ed anche un criterio di scelta per tutti i committenti siano essi pubblici o privati.

(1) I precedenti articoli sull'argomento sono stati pubblicati sui seguenti numeri della rivista.

-Linea guida per il direttore dei lavori, n. 71/17, pag. 4, Giacomo Moretti

-Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, n. 70/16, pag. 11, Nicolino Mastrodonato.

(2) Si veda l'articolo *Il Sistri e la gestione dei rifiuti in edilizia*, n. 69/16, pag. 10, Giacomo Moretti