

L'ANALISI DELLA DOMANDA NEL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI. CAMPIONAMENTO 2019

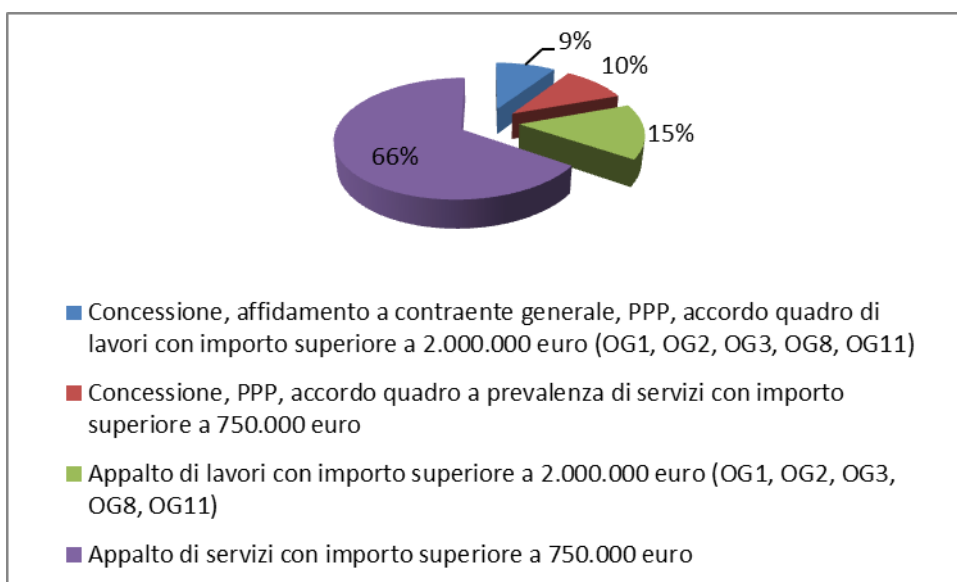
Luigi GILI (a cura di) - gennaio 2020

Premesse. L'Osservatorio ha proseguito l'analisi esaminando 700 bandi pubblicati nel periodo gennaio-luglio 2019.

L'analisi si è concentrata sulle regole di aggiudicazione secondo il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, sull'incidenza del punteggio percentualmente assegnato all'offerta tecnica, sulla presenza di parametri valorizzanti l'inclusione lavorativa di soggetti disabili e/o svantaggiati, nonché di punti attribuiti secondo criteri non discrezionali tabellari e quantitativi (avendo cura di rilevare la percentuale di questi criteri rispetto a quelli discrezionali e l'eventuale loro incidenza sul costo del lavoro) ed infine sulle formule utilizzate per attribuire il punteggio all'offerta economica.

In continuità con la ricerca svolta nel corso del 2017, si sono elaborati i dati raccolti in base alla tipologia di contratto ed a determinate caratteristiche: *i*) appalti (pari al 15% dei bandi esaminati), concessioni, affidamenti a contraente generale, partenariato pubblico-privato, accordi quadro (pari al 9% dei bandi esaminati) di lavori con importo superiore a 2.000.000 euro (OG1: opere generali, edifici civili ed industriali, OG2: restauro e manutenzione di beni immobili sottoposti a tutela, OG3: strade, autostrade, ponti, ferrovie, ecc., OG8: opere di sistemazione idraulica e bonifica, OG11: impianti tecnologici); *ii*) appalti (pari al 66% dei bandi esaminati), concessioni, partenariato pubblico-privato, accordi quadro (pari al 10% dei bandi

esaminati) a prevalenza di servizi con importo superiore a 750.000 euro:



1. Lavori. La tipologia di procedura di scelta del contraente è stata nel **96%** quella **aperta**, seguita da un **3%** di **procedure competitive** con negoziazione ed un **1%** di **dialoghi competitivi**.

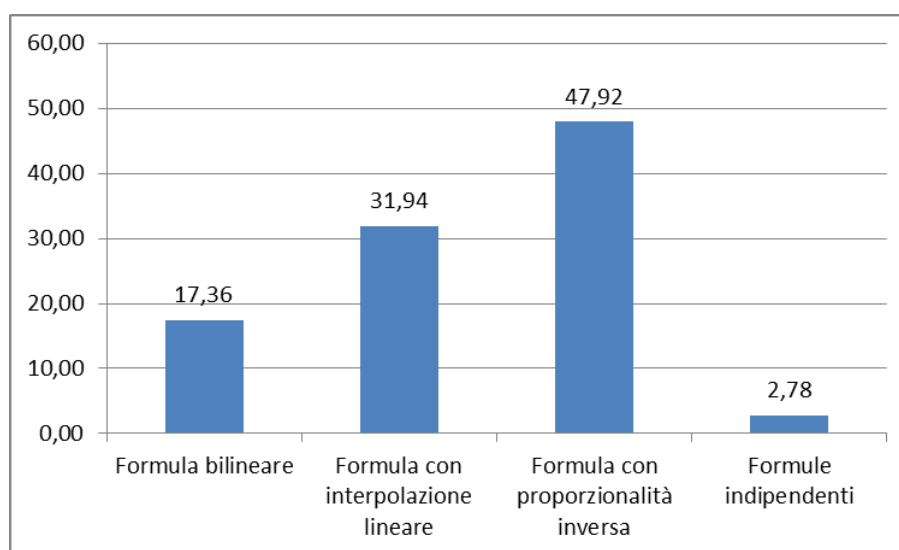
Il criterio del **miglior rapporto qualità/prezzo** è stato reperito in più dell'**84%** dei bandi lavori, il criterio del **minor prezzo** in poco meno del **16%**.

L'incidenza del progetto fino al 70% dei punti è stata riscontrata nel **2,78%** dei bandi lavori, fra il 70% e l'80% nel **83,33%**, oltre l'80% nell'**13,19%** dei casi.

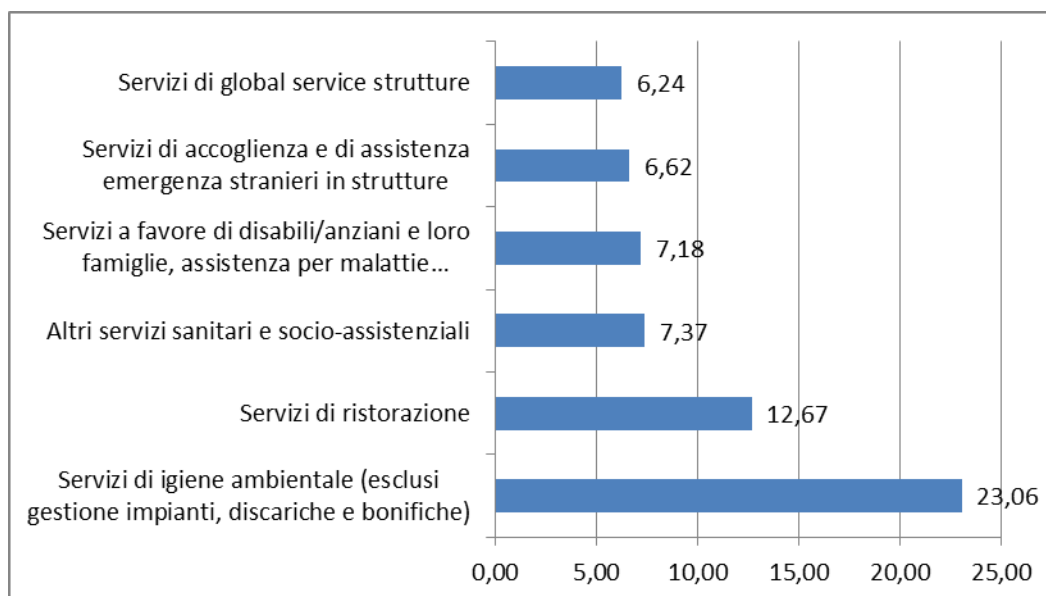
Non è stata rilevata la presenza di **parametri valorizzanti l'inclusione lavorativa di soggetti disabili e/o svantaggiati**.

Punti secondo **criteri non discrezionali tabellari e quantitativi** sono stati assegnati nel **27,78%** dei casi, in percentuale variabile dal **4** al **100%** (media **35,20%**), con **incidenza** delle prestazioni aggiuntive valutate con criteri quantitativi **sul costo del lavoro** dell'O.E. nell'**42,5%** dei casi esaminati.

Quanto alle **formule prezzo**, la più ricorrente (**47,92%**) è risultata essere quella con **proporzionalità inversa**:



2. Servizi. I bandi i più ricorrenti (oltre la soglia del 6% dei casi esaminati) sono risultati essere i servizi di igiene ambientale (23,06%) e di ristorazione (12,67%):



La tipologia di procedura di scelta del contraente è stata nel **98,68%** quella **aperta**, seguita da un **0,95%** di **procedure competitive** con negoziazione ed un **0,38%** di **dialoghi competitivi**.

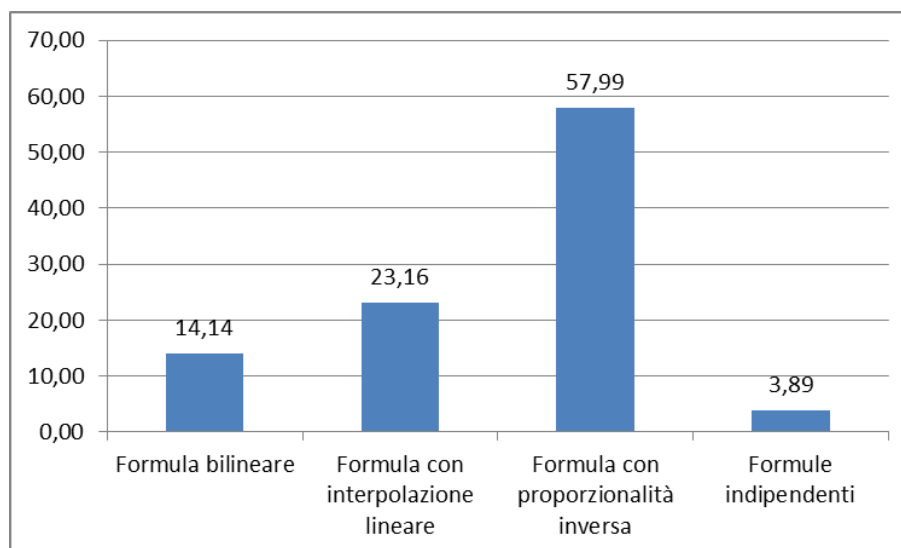
Il criterio del **miglior rapporto qualità/prezzo** è stato reperito nel **92,06%** dei bandi esaminati, il criterio del **minor prezzo** nel **16%**, **esclusivamente sul progetto** nell'**0,19%**.

L'incidenza del progetto fino al 70% è stata riscontrata nel **1,84%** dei casi esaminati, mentre nel **88,73%** si è attestata fra il 70% e l'80%, superando tale percentuale nell'**8,20%** dei casi.

La presenza di **parametri valorizzanti l'inclusione lavorativa di soggetti disabili e/o svantaggiati** è stata riscontrata nel **6,76%** dei casi esaminati, nell'**87,87%** con l'attribuzione di 3 o più punti.

Punti secondo **criteri non discrezionali tabellari e quantitativi** sono stati attribuiti nel **33,61%** dei casi, in percentuale variabile dal **2,8** al **100%** (media **35,09%**), con **incidenza** delle prestazioni aggiuntive valutate con criteri quantitativi sul **costo del lavoro** dell'O.E. nel **46,95%** dei casi esaminati.

Le **formule prezzo** più ricorrenti sono risultate quelle (peraltro tra loro simili come costruzione) con **proporzionalità inversa (57,99%)** e con **interpolazione lineare (23,16%)**.



3. Considerazioni a margine dei dati emersi.

- Il criterio di aggiudicazione prevalente è risultato quello basato sul miglior rapporto qualità/prezzo, anche se è un dato da storicizzare essendo in parte relativo a bandi precedenti allo “Sblocca Cantieri” ed alla legge di conversione n. 55/2019, con cui il legislatore ha invece esteso l’ambito applicativo del criterio del minor prezzo.

- Un altro dato emerso è che **le Stazioni appaltanti** – sia nei bandi di lavori che in quelli di servizi – **hanno spesso attribuito all’offerta tecnica più di 70 punti su 100** (tetto minimo ai sensi dell’art. 95, comma 10 bis d.lgs. n. 50/2016).

Diverse possono essere le letture. La prima è che le Amministrazioni spesso valutino positivamente l’elemento qualità e quindi, attribuendo al prezzo un punteggio inferiore al 30%, intendano così premiare le imprese maggiormente capaci di competere sul progetto: minori risparmi immediati ma una maggiore qualità prestazionale e maggiore capacità dell’offerta di rispondere ad obiettivi quali il rispetto dell’ambiente ed un livello dignitoso di remunerazione dei lavoratori coinvolti. La seconda lettura, che non esclude la prima, è che l’elemento prezzo venga visto con diffidenza per la sua capacità intrinseca di limitare la rilevanza delle valutazioni discrezionali svolte dalla Commissione giudicatrice in relazione alle offerte tecniche: maggiore punteggio al progetto, minore capacità del ribasso sul prezzo di determinare l’esito finale della gara.

- Nei bandi scrutinati è inoltre emersa la presenza significativa di criteri non discrezionali tabellari e quantitativi (**criteri on/off**) che, se sollecitanti l’offerta di prestazioni aggiuntive (per esempio maggiore frequenza o periodicità di determinati servizi), sono risultati capaci, in maniera percentualmente importante, di incidere sul rispetto del costo del lavoro, come già emerso all’esito del monitoraggio del 2017.

Questa tipologia di attribuzione del punteggio è, da un lato, “attraente” (i punti certi in più invogliano l’impresa ad offrire la prestazione aggiuntiva) e per certi versi efficiente nel suo

funzionamento (sostanzialmente sterilizza la discrezionalità della Commissione giudicatrice, funzionando in base a prestazioni e punteggi già fissati a livello di legge di gara); dall'altro **rischia di trasformare la gara da offerta economicamente più vantaggiosa in una gara al prezzo più basso “mascherato”**, in particolar modo quando i criteri non discrezionali e quantitativi hanno presenza numerica significativa o addirittura esclusiva (a tal ultimo riguardo si vedano le recenti sentenze Tar Trento, Sez. un., 29 ottobre 2019, n. 240, nonché Tar Lazio, Sez. III, 23 dicembre 2019, n. 14749). Ciò desta preoccupazione perché un utilizzo sproporzionato di questi criteri rischia di generare un appiattimento delle offerte tecniche (qualora tutti o molti possano offrire le prestazioni aggiuntive sollecitate), snaturare il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo ed incanalare la competizione vera sull'elemento prezzo, non è da escludersi, con pregiudizio anche dell'effettivo rispetto del costo del lavoro e dei diritti dei lavoratori.