

L'ANALISI DELLA DOMANDA NEL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI. IL CAMPIONAMENTO IN CORSO

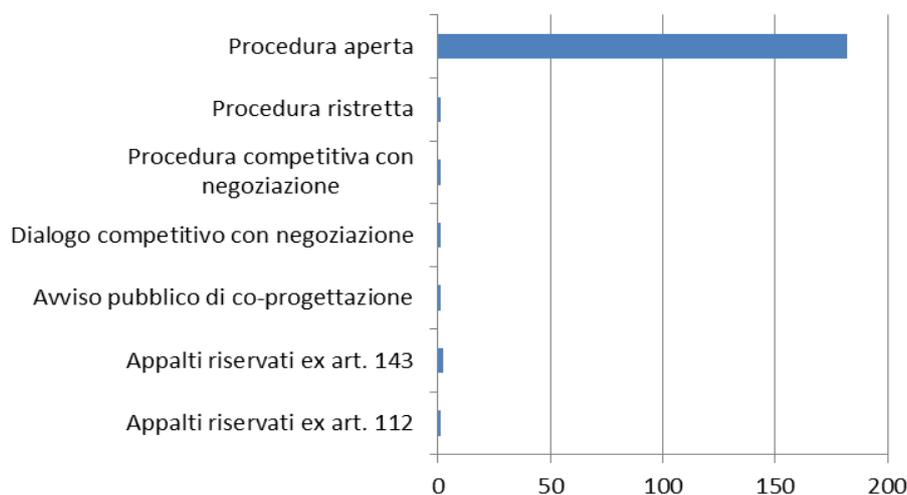
Luigi GILI (a cura di) - pubblicato 6 maggio 2018

Premesse. In occasione del primo campionamento sono stati presi in esame circa 700 avvisi di gare bandite fra inizio settembre e metà ottobre 2017, reperiti tramite servizio fornito dalla società Telemat. Di questi ne sono stati analizzati circa un quarto (26,76%) per complessive 189 schede, in quanto rispondenti ai parametri scelti per il monitoraggio ossia:

- appalti, concessioni, affidamenti a contraente generale, PPP, accordi quadro di LAVORI, categorie OG1, OG2, OG3, OG8 e OG11 di importo superiore ad €2.000.000,00 e
- appalti, concessioni, affidamenti a contraente generale, PPP, accordi quadro di SERVIZI di importo superiore ad €750.000,00.

Di seguito lo stato dell'arte del monitoraggio, prendendo a riferimento alcuni dei traccianti prestabiliti e con alcune considerazioni a margine.

1. Le procedure di gara maggiormente applicate. La procedura maggiormente rilevata è stata la **procedura aperta (96,3%)**.



2. Servizi progettati con la previa partecipazione/coinvolgimento della società civile, degli utenti e del Terzo settore. Nell'ambito dei bandi esaminati per l'affidamento di Servizi, il **16,12%** aveva una previsione legata alla **programmazione e progettazione coordinata/partecipata** (con riferimento anche agli artt. 55 e 56, d.lgs. n. 117/2017 recante *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*): in termini di sola co-progettazione con Terzo settore/utenti (**76%** del campione), di sola co-programmazione (**12%**) o cumulativamente di entrambe (**12%**).

Nell'ottica del d.lgs. n. 117/2017, l'analisi si propone di tracciare le soluzioni adottate dagli Enti pubblici prima della gara, per assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore attraverso forme di co-programmazione (finalizzata, secondo la definizione contenuta nell'art. 55, d.lgs. n. 117/2017 cit., *all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili*) e co-progettazione (*finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione - ibidem*) e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona ossia per realizzare forme tendenzialmente più intense di *partnership* e collaborazione tra le parti.

3. La determinazione del costo del lavoro delle prestazioni messe a gara. La motivazione di come è stato quotato il costo del lavoro da parte della Stazione appaltante, al fine di determinare l'importo complessivo da porre a base di gara è risultata:

- **LAVORI:** assente nel **23,53%** dei casi e riferita con rinvio generico alla “contrattazione collettiva di settore” nel **41,18%** dei casi;
- **SERVIZI:** assente nel **21,94%** dei casi e riferita con rinvio generico alla “contrattazione collettiva di settore” nel **65,16%** dei casi.

Sul tema si rinvia all'art. 23, co. 16, del Codice appalti, a mente del quale *“per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione”*.

Si veda anche l'art. 95, co. 10, il quale, con riferimento ai criteri di aggiudicazione dell'appalto, indica che *“nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a). Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima*

dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d)''.

4. Sulle modalità del confronto competitivo. Con particolare riferimento ai **criteri di aggiudicazione** si segnalano questi riscontri.

- **LAVORI:**

- sulle gare per appalti di valore superiore a €2.000.000,00, il criterio riscontrato è stato quello atteso del **miglior rapporto qualità/prezzo**;
- l'incidenza del **progetto** è risultata pari al 70% nel **64,52%**, fra il 70 e l'80% nel **18,06%**, superiore all'80% nel **17,42%** dei casi;
- l'attribuzione di punteggi per l'**organizzazione d'impresa** è stata riscontrata nel **61,76%**, con punteggio superiore ai 3 punti nell'**80,95%** dei casi;
- l'attribuzione di punteggi per le **soluzioni ambientali** è risultata nel **76,47%**, sempre con punteggio superiore ai 3 punti;
- l'attribuzione di punteggi per i **CAM** è stata riscontrata nell'**8,82%** dei casi;
- l'attribuzione di punteggi per soluzioni in tema di **salute e sicurezza** è risultata nel **44,12%**, con punteggio superiore ai 3 punti nell'**80%** dei casi.

Non è stata riscontrata, fuori dall'ambito di appalti e concessioni riservati, la presenza di **punteggi premianti l'inclusione lavorativa di soggetti disabili** (art. 1 l. n. 68/1999) e/o **svantaggiati** (art. 4 l. n. 381/1991).

La presenza di **protocolli di legalità** è stata rilevata nel **58,82%** dei casi esaminati.

Il c.d. **criterio on/off** (ossia l'attribuzione di un punteggio tabellare alla luce di criteri basati sul principio secondo cui in presenza di un determinato elemento, è attribuito un punteggio predeterminato, senza alcuna valutazione discrezionale; in assenza, è attribuito un punteggio pari a zero, così che siano la presenza o assenza di una data qualità e l'entità della presenza, a concorrere a determinare il punteggio assegnato a ciascun concorrente per un determinato parametro: ad esempio, se per il *rating di legalità* sono previsti fino a tre punti, è 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) è stato rilevato nell'**80%** dei casi, con percentuali di volta in volta previste in un *range* variabile fra il 3,75% ed il 100% (media del **58,85%**).

- SERVIZI:

- il criterio del **criterio del miglior rapporto qualità/prezzo** è stato riscontrato nel **95,77%**, mentre per il residuo (**4,23%**) è stato riscontrato il criterio del minor prezzo;
- l'incidenza del **progetto** è risultata pari al 70%, nell'**53,84%**, fra il 70 e l'80% nel **12,82%**, superiore all'80%, nel **33,33%** dei casi;
- l'attribuzione di punteggi per l'**organizzazione d'impresa** è stata riscontrata nel **81,29%**, con punteggio superiore ai 3 punti nel 99,20% dei casi;
- l'attribuzione di punteggi per le **soluzioni ambientali** è risultata nel **44,52%**, con punteggio superiore ai 3 punti nel **92,75%** dei casi;
- l'attribuzione di punteggi per i **CAM** è stata riscontrata nel **10,97%** dei casi;

- l'attribuzione di punteggi per soluzioni in tema di **salute e sicurezza** è risultata nel **14,19%**, con punteggio superiore ai 3 punti nell'**50%** dei casi.
- l'attribuzione di punteggi legati all'**inclusione sociale** è stata riscontrata nel **3,87%**, con attribuzione di oltre 3 punti nell'**83,33%** dei casi.

La presenza di **protocolli di legalità** è stata rilevata nel **51,61%** dei casi esaminati [non è stato considerato l'eventuale riferimento al vigente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (M.O.C.) e Codice Etico, pubblicati sul sito internet della Stazione appaltante].

Il **criterio on/off** è stato rilevato nel **41,29%** dei casi, con percentuali di volta in volta previste in un *range* variabile fra il 2,50% e il 100% (media **38,50%**).

5. La clausola di revisione prezzi negli appalti di servizi. Per oltre la metà dei casi esaminati (**51,61%**) non è stata riscontrata la presenza di clausole espresse di c.d. **revisione prezzi**; nel restante (48,39%) dei casi, nella maggior parte (**52%**) il riferimento esplicito è all'indice ISTAT FOI.