



GPP Magazine

Approfondimenti monotematici



Speciale Luglio 2016

Obblighi e opportunità del Dlgs n. 50/2016: riflessioni sul GPP



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Direzione Generale per il Clima e l'Energia
Sezione Certificazione Ambientale e GPP



Editoriale

Il nuovo codice degli appalti, introducendo l'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi, secondo le diverse soglie, ha finalmente riconosciuto il *Green Public Procurement* come uno degli strumenti operativi più efficaci nella direzione della sostenibilità ambientale, intesa come lotta allo spreco e percorso verso l'ottimizzazione e l'efficienza dei sistemi produttivi, nell'ottica di un'economia circolare.

Diviene dunque sempre più importante, **sostenere e diffondere la cultura degli acquisti sostenibili**, non solo in relazione al tema della riduzione degli impatti ambientali dei sistemi produttivi e dei consumi, ma anche quale scelta intelligente dell'amministrazione, che consente di gestire al meglio le risorse pubbliche e, promuovendo i migliori, permette al sistema produttivo italiano di competere sul mercato internazionale.

Sulla base di tali premesse, il magazine nasce con l'intento di offrire un momento più ampio di riflessione, rispetto alla newsletter, in cui **approfondire insieme temi e argomenti di interesse**, con la speranza che possa, anzi sappia, diventare uno **spazio di condivisione** per tutti coloro che operano da tempo nel settore e soprattutto per chi sta muovendo i suoi primi passi.

Ringraziamo tutti per aver contribuito, con la partecipazione e l'entusiasmo dimostrato per la nostra newsletter, alla nascita di questo *magazine*.

Ci aspettano sfide importanti.

L'invito, ancora una volta, è... **Fate rete con noi!**

Rosalba Montani

*Unità Assistenza Tecnica Sogesid S.P.A.
presso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*



Obblighi e opportunità
del Dlgs n. 50/2016:
riflessioni sul GPP

Sommario

| | |
|---|----|
| Il Nuovo Codice Appalti e la Tutela Ambientale | 3 |
| L'applicazione obbligatoria dei CAM: una misura strategica per l' "economia circolare" | 9 |
| Il nuovo codice: impatti su MePA e Sistema dinamico | 12 |
| Il Codice e il monitoraggio dell'applicazione dei CAM | 14 |
| Il Direttore dell'Esecuzione del Contratto, un ruolo costruttivo quale volano di qualità e di valore sociale negli acquisti di beni e servizi | 16 |
| Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni | 18 |
| Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa | 20 |

Il Nuovo Codice Appalti e la Tutela Ambientale

Il **nuovo codice** è senz'altro un documento di rilevante importanza per le novità che contiene e per la mole di questioni affrontate, molte delle quali, a dire il vero, ancora da risolvere. In questo contesto ci limiteremo ad affrontare schematicamente solo le questioni più direttamente connesse ai temi ambientali e, in particolare, al GPP.

In premessa, va comunque detto che, **sia per i temi ambientali, sia per i temi più generali, il nuovo codice ha numerosi punti che vanno chiariti e corretti** soprattutto

perché, a causa dei tempi ridotti, con cui è stato redatto, molte cose sono poco precise, altre rinviate ad interventi regolativi demandati, forse anche in modo eccessivo (in alcuni casi al limite della correttezza giuridico-costituzionale), all'Autorità anticorruzione.

Per quanto riguarda invece i temi ambientali, bisogna senz'altro riconoscere che questo Codice rappresenta un significativo rafforzamento degli appalti pubblici come strumento strategico per lo sviluppo sostenibile.



Infatti, già nell'articolo 30, riguardante i principi generali, viene sottolineata la necessità di subordinare il "**principio di economicità**" a criteri 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*". Analogamente, più volte, viene richiamata la necessità di tener conto degli aspetti sociali.

Le novità veramente rilevanti riguardano sostanzialmente due elementi: l'indicazione circa **l'obbligo di applicare i CAM** e il riferimento, pressoché obbligatorio, alla "**offerta economicamente più vantaggiosa**", come modalità con cui aggiudicare gli appalti. Quest'ultima unita alla necessità di far riferimento al costo del ciclo di vita.

Mentre la seconda richiama quasi integralmente quanto scritto nella direttiva europea, la prima riprende, abrogandolo, i contenuti dell'articolo 18 del "collegato" (l.221/2015).

L'articolo 34 del codice, **conferma**, infatti, **l'obbligo di applicare in maniera integrale le "specifiche tecniche di base" e le "condizioni di esecuzione contrattuali" contenute nei Criteri Ambientali Minimi (CAM) riguardanti quei prodotti o servizi e lavori in cui l'uso è strettamente connesso al consumo di energia** e, quindi, gli effetti della applicazione dei CAM sono rilevanti in un ambito strategico come quello della riduzione delle emissioni di CO₂. In proposito sono segnalati esplicitamente **i CAM relativi a: l'edilizia, i prodotti delle**

della IT (computer, stampanti...), i servizi energetici per gli edifici e gli apparati di illuminazione pubblica.

L'obbligo vale solamente per il 50% (valore dell'appalto) **per tutti gli altri CAM.** È previsto a riguardo che tale percentuale possa essere progressivamente elevata con apposito decreto del MATM. A questo proposito, l'articolo fa un riferimento, non particolarmente chiaro, al CAM sulla "ristorazione collettiva", in cui oltre a collegare la revisione del CAM ad un decreto del Ministero della Salute che riguarderebbe linee guida, prevede anche la possibilità di ridurre la percentuale prevista al 50%.

Questo tema della % di applicazione dei criteri contenuti nei CAM appare, nel complesso, di non facile applicazione, soprattutto in quei casi in cui si tratta di appalti riguardanti servizi o lavori (appare infatti difficile pensare ad un appalto di servizi della durata di qualche anno in cui una parte possa essere attuata applicando i CAM e un'altra senza. Infatti, non a caso, il recente DM emanato dal Ministero dell'ambiente, oltre a definire una progressione nell'aumento della citata percentuale del 50% nel corso dei prossimi anni per i CAM riguardanti alcuni servizi, , suggerisce sostanzialmente di applicare sin da subito la percentuale del 100%.

L'articolo 34 richiama anche la necessità di tener conto dei CAM anche nella la formulazione dei criteri di aggiudicazione (criteri premianti).

Per quanto riguarda il tema della "**offerta economicamente più vantaggiosa**", l'articolo 95 restringe, specificandoli, i casi in cui si può ricorrere al criterio del "prezzo più basso", che rimane come ipotesi marginale, i cui casi possibili sono specificamente richiamati. Peraltro, il comma 2 sottolinea che la possibilità di aggiudicare l'appalto sulla base dell'elemento del prezzo o del costo, deve prevedere un "**criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96.**" **In sostanza, le stazioni appaltanti nel valutare il costo di un prodotto/servizio acquistato, non devono valutare il semplice prezzo di acquisto, ma invece, il costo che tale prodotto o servizio ha durante tutto il suo ciclo di vita.**

L'articolo 95, al comma 6, si sofferma in modo significativo sui criteri da considerare per fissare il miglior rapporto "**qualità/prezzo**", richiamando specificamente il riferimento agli "**aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto**". Va detto, in proposito, che probabilmente questo è uno degli articoli che avrebbe bisogno di una riscrittura, in quanto gli esempi citati, per la definizione dei criteri di aggiudicazione riferiti ai temi ambientali, non sono sempre coerenti con i principi generali riguardanti i principi di aggiudicazione degli appalti.



Il concetto del “**costo del ciclo di vita**”, esplicitamente richiamato **nell'articolo 96**, fa riferimento a due ordini di elementi:

- a) **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, di smaltimento e di riciclaggio;
- b) **costi imputati a esternalità ambientali** legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Queste indicazioni costituiscono la maggiore novità del nuovo Codice degli appalti, non solo per quanto riguarda gli aspetti ambientali, ma anche per quelli sociali ed economici. **Si può affermare che il richiamo al concetto del “ciclo di vita” caratterizza fortemente gli appalti pubblici come strumento strategico nell'ambito delle politiche per lo sviluppo sostenibile.** Ciò, anche se, l'applicazione di questo concetto, richiederà notevoli sforzi ed approfondimenti tecnici per mettere a punto metodologie di calcolo precise e condivise, soprattutto per quanto riguarda il calcolo delle “**esternalità ambientali**”.

Riccardo Rifici

*Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del Mare
Direzione Generale Clima ed Energia.
Divisione II: Clima e certificazione ambientale*

Art. 34

(Criteri di sostenibilità energetica e ambientale)

1. Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, a quanto specificamente previsto all'articolo 144.

2. I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 sono 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. Nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, il suddetto decreto può stabilire che l'obbligo di cui al comma 1 si applichi anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta.

Negli altri casi il medesimo obbligo si applica per gli affidamenti di qualunque importo, per almeno il 50 per cento del valore a base d'asta, relativamente alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e oggetto dei criteri ambientali minimi, mentre si applica per l'intero valore delle gare, relativamente alle categorie di appalto con le quali si può conseguire l'efficienza energetica negli usi finali quali:

a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica;

b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici;

c) servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici;

d) affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione.

3. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può essere previsto, altresì, l'aumento progressivo della percentuale del 50 per cento del valore a base d'asta indicato al comma 2.



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

1. I criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell'offerta. Essi garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte. Le stazioni appaltanti verificano l'accuratezza delle informazioni e delle prove fornite dagli offerenti.

2. 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.

3. 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 2;
- 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;

4. Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;
- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato; per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

5. Le stazioni appaltanti che dispongono l'aggiudicazione ai sensi del comma 4 ne danno adeguata motivazione e indicano nel bando di gara il criterio applicato per selezionare la migliore offerta.

6. 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, e' valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:

- 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 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;
- e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, 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 di consegna quali la data di consegna, il processo di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

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

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.

8. I documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi.

9. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 7 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.

10. Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

11. 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, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi 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.

12. Le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. Tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o nella lettera di invito.

13. Compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente, nonché per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione. Indicano altresì il maggior punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.

14. Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, nei casi di adozione del miglior rapporto qualità prezzo, si applicano altresì le seguenti disposizioni:

- a) stazioni appaltanti possono autorizzare o esigere la presentazione di varianti da parte degli offerenti. Esse indicano nel bando di gara ovvero, se un avviso di preinformazione è utilizzato come mezzo di indizione di una gara, nell'invito a confermare interesse se autorizzano o richiedono le varianti; in mancanza di questa indicazione, le varianti non sono autorizzate e sono collegate all'oggetto dell'appalto;
- b) le stazioni appaltanti che autorizzano o richiedono le varianti menzionano 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. Esse garantiscono anche che i criteri di aggiudicazione scelti possano essere applicati alle varianti che rispettano tali requisiti minimi e alle offerte conformi che non sono varianti;
- c) solo le varianti che rispondono ai requisiti minimi prescritti dalle amministrazioni aggiudicatrici sono prese in considerazione;
- d) nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture o di servizi, le amministrazioni aggiudicatrici che abbiano autorizzato o richiesto varianti non possono escludere una variante per il solo fatto che, se accolta, configurerebbe, rispettivamente, o un appalto di servizi anziché un appalto pubblico di forniture o un appalto di forniture anziché un appalto pubblico di servizi.

15. Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.



L'applicazione obbligatoria dei CAM: una misura strategica per l' "economia circolare"

Per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva, è indispensabile una transizione verso un'economia più circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse sia mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti sia ridotta al minimo.

A tal fine la Commissione Europea ha presentato, nel dicembre 2015, un pacchetto di misure sull'economia circolare costituito da proposte di direttive e da un Piano d'azione europeo per l'economia circolare (COM(2015) 614).

Il legislatore nazionale, imponendo l'applicazione obbligatoria dei Criteri ambientali minimi, ha compiuto un passo di fondamentale valore per promuovere l'economia circolare, poiché i Criteri ambientali minimi, se adottati su ampia scala, sono una chiave di volta per il superamento della "linearità" nell'approccio alla produzione ed al consumo.



Il Piano d'azione europeo sull'economia circolare cita varie azioni e vari strumenti per promuovere l'economia circolare; i Criteri ambientali minimi agiscono simultaneamente su vari degli obiettivi richiamati in tale piano ed al contempo, rappresentano essi stessi un set di strumenti in quanto:

a. delinea requisiti di eco design dei prodotti e dei servizi o lavori cui si riferiscono, e ciò "lungo l'intero ciclo di vita"

I Criteri Ambientali Minimi, a tale riguardo, rispondono pertanto a pieno titolo alle indicazioni contenute nel merito nel capitolo 1 del "Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare (COM(2015) 614) adottato il 2 dicembre 2015 dalla Commissione Europea, che descrive le caratteristiche tecniche generali che dovrebbero avere, a livello microeconomico, i prodotti, per essere considerati in linea con un modello di produzione "circolare".

I criteri ambientali minimi, infatti, prescrivendo, a seconda dei casi, un quantitativo minimo di materiale riciclato, un minor contenuto di sostanze pericolose, anche considerato il ciclo di vita, requisiti tecnici che incidono positivamente sulla durata della vita utile dei beni, altri elementi di eco design che ne facilitano il recupero o il riutilizzo, e, laddove possibile, fornendo indicazioni per "dematerializzare" i fabbisogni, si allineano perfettamente con i contenuti tecnici generali contenuti nel capitolo dedicato alla "Produzione" del Piano d'azione europeo di cui alla citata COM(2015) 614, che indica che i prodotti, che devono essere progettati per durare il più a lungo possibile e per essere successivamente scambiati, riutilizzati, riparati, riprodotti e solo infine riciclati.

b. rappresentano misure di sostegno lato “domanda” di prodotti caratterizzati da requisiti di eco design

Le forme di sostegno “lato domanda” sono citate nel capitolo 2 “Consumo” del Piano d'azione europeo, in quanto strategiche per la promozione della simbiosi industriale, laddove gli attori che devono essere coinvolti ed attivi per realizzare filiere ecoefficienti, specie dal punto di vista dell'uso delle risorse materiali, non hanno interessi convergenti.

Solo laddove vi siano norme *ad hoc* che prevedano forme di sostegno economico strutturale, tra cui rientra una domanda pubblica coerente, possono radicarsi percorsi virtuosi che rendano sostenibile, dal punto di vista economico, ogni fase di tale catena del valore. In tal senso, l'applicazione obbligatoria dei CAM, contribuisce, per esempio, a fare in modo che gli scarti di produzioni o i rifiuti post consumo possano diventare effettivamente e strutturalmente risorse da reimpiegare nei processi di produzione di altri prodotti e che sia valorizzata opportunamente una modalità di gestione dei rifiuti volta a favorire la preparazione per il riutilizzo e il riciclo.



c. Delineano modalità di raccolta dei rifiuti coerente con l'obiettivo di favorire il riciclaggio

Per quanto riguarda specificatamente la raccolta dei rifiuti, i Criteri ambientali minimi, quelli dedicati alla raccolta dei rifiuti, delineano una modalità di raccolta mirata a ridurre al minimo il conferimento in discarica e ad aumentare – oltre che in quantità - la qualità delle frazioni differenziate raccolte in modo tale da facilitare il riciclaggio. In ciò pertanto ancora una volta i CAM sono perfettamente in sintonia con le indicazioni a riguardo contenute nel citato Piano d'azione, al capitolo 3 “Gestione dei rifiuti” , ponendo solide basi per favorire la reimmissione nei cicli produttivi i rifiuti.

A livello nazionale, **con l'applicazione diffusa dei Criteri ambientali minimi, già è attuata una misura fondamentale per la promozione di modelli di economia circolare** e per realizzare un modello di governance sinergico fra e per diversi settori produttivi e la pubblica amministrazione. I CAM, a riguardo specificatamente della valorizzazione del ciclo dei rifiuti, in sintonia con la gerarchia per la gestione dei rifiuti comunitaria, da un lato prescrivono una raccolta differenziata mirata ad aumentare il flusso e la qualità dei rifiuti da avviare al riciclo, dall'altro, coerentemente, supportano, per quanto possibile, la creazione di una domanda di materia prima seconda, che si andrà a ribaltare lungo la filiera a favore dei consorzi per il recupero e il riciclaggio, che lamentano la mancanza di una domanda adeguata di quanto proviene dalla raccolta differenziata, favorendo la conversione di interessi che non si genera automaticamente in quanto i prezzi delle materie prime e i costi della logistica delle merci non riflettono ancora le esternalità ambientali.

Essi favoriscono una simbiosi industriale, sono strumenti di politica industriale, oltre che ambientale, e delineano modelli di produzione più competitivi nel lungo periodo perché

più indipendenti da materie prime – e risorse in genere - tendenzialmente sempre più scarse, e quindi destinate ad avere prezzi più volatili.

A corollario del *green public procurement*, sono necessarie, in ogni caso, altre iniziative, sia normative che di altra natura, poiché **il GPP, ancorché obbligatorio, non ha la forza di incidere su tutti i complessi aspetti che ricadono nella circolarità**. Da un lato, infatti, il GPP, per sua natura, non può prescindere dalle caratteristiche dei prodotti che sono attualmente in commercio, che sono costituiti da un mix di materiali e che, peraltro, rendono la materia prima seconda non ottimale dal punto di vista qualitativo. Perciò il GPP stimola la transizione, ma deve essere accompagnato da altre misure, come evidenziano anche i documenti prodotti dalla Commissione Europea, auspicabilmente improntate anche a ridurre il raggio del cerchio – ovvero che mirino all'accorciamento delle filiere e a favorire – per quanto tecnicamente possibile - la prossimità tra luoghi di produzione e consumo.

Per quanto riguarda altre azioni da mettere in campo per la promozione di economia circolare, un altro strumento delegato a tal fine dal “collegato ambientale”, all'art. 21 della L. 221/2015, ai Ministri dell'Ambiente, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico e delle Politiche agricole alimentari e Forestali è il **Piano d'azione in materia di produzione e consumo sostenibile**, che sarà occasione con la quale diffondere acquisti consapevoli e responsabili, modifiche ai comportamenti della collettività e agli stili di vita, più in sintonia con i limiti delle risorse naturali e del pianeta, volte al superamento dei modelli di produzione o di consumo che non tengono conto delle esternalità negative dal punto di vista ambientale – oltre che sociale.

Inoltre ed infine, le successive revisioni ed integrazioni dei CAM che prevede il Piano d'azione nazionale sul GPP, gli ulteriori CAM che verranno definiti per altre categorie di prodotti, servizi e lavori ancora non affrontati, costituiranno un'ulteriore occasione per migliorarne, a tal fine, le prescrizioni tecniche e per rendere lo strumento del GPP sempre più efficace per la promozione dell'economia circolare.

Alessandra Mascioli

Tecnologo CNR

presso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Il nuovo codice: impatti su MePA e Sistema dinamico¹

L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici - D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, pubblicato sulla GU Serie Generale n. 91 del 19 aprile 2016 – modifica il quadro normativo di riferimento per gli acquisti della Pubblica Amministrazione, con impatti e ricadute anche sugli strumenti di *e-procurement* messi a disposizione sul Portale Acquisti in Rete.

Parliamo in particolare del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e del Sistema dinamico di acquisizione, per i quali sono in corso le attività di adeguamento al rinnovato contesto normativo. Per quanto riguarda il MePA, si sta procedendo all'aggiornamento della documentazione generata automaticamente dal sistema, in modo da renderla rispondente alle prescrizioni del Codice. In attesa del completamento di tali interventi, è comunque possibile utilizzare il Mercato Elettronico della P.A., ovviamente nel rispetto delle nuove disposizioni in materia di acquisti sotto-soglia.



In particolare, è necessario tener presenti - a titolo meramente esemplificativo e fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente – le seguenti prescrizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici:

- per acquisti d'importo inferiore a 40.000 euro, si può ricorrere all'affidamento diretto adeguatamente motivato;
- per affidamenti d'importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria si può utilizzare la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti almeno 5 operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti;
- i contratti relativi ai servizi di cui all'art. 95, comma 3, del nuovo "Codice dei contratti pubblici" sono aggiudicati esclusivamente facendo ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- al ricorrere delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 4, del nuovo "Codice dei contratti pubblici", può essere utilizzato il criterio del prezzo più basso, dandone adeguata motivazione.

Il nuovo Codice ha modificato in maniera ancor più sostanziale il Sistema dinamico di acquisizione. È stata, infatti, eliminata la fase del Bando semplificato, con il conseguente venir meno dei costi di pubblicazione e con una notevole riduzione dei tempi della procedura.

¹ **Fonte:** sito web: "il portale degli acquisti della Pubblica Amministrazione" (MEF - CONSIP), cui si rinvia per ulteriori approfondimenti: <http://www.acquistiinretepa.it>

All'avvio di un Appalto specifico, partirà direttamente il confronto competitivo, con un risparmio temporale di circa 30 giorni.

Come conseguenza dell'eliminazione del Bando semplificato, non è più prevista la "Manifestazione d'interesse" da parte delle imprese. Pertanto, il Sistema inviterà automaticamente tutti gli operatori economici che, alla data d'invio della lettera d'invito, avranno conseguito l'ammissione relativamente alle categorie merceologiche oggetto dell'appalto. I fornitori che, pur avendo inoltrato domanda, non avranno conseguito l'ammissione entro la data / ora di avvio della gara, non saranno invitati e non potranno, quindi, partecipare allo specifico appalto. Una volta ammessi, saranno invitati agli appalti specifici lanciati successivamente alla data di ammissione.

Questi cambiamenti sostanziali hanno reso necessario l'adeguamento alla nuova normativa dei Bandi istitutivi in essere: le attività sono già state avviate, in modo da rendere possibile alle P.A., entro il mese di luglio 2016, l'esecuzione dei nuovi Appalti specifici in conformità con il D.lgs. 50/2016. Al momento non è quindi più possibile avviare nuovi bandi semplificati nell'ambito dei Bandi istitutivi attualmente pubblicati.

Per quanto riguarda, invece, i bandi semplificati pubblicati entro il 19 aprile, le Amministrazioni possono procedere seguendo le norme del "vecchio" Codice (D.lgs. 163/2006), espletando regolarmente le fasi successive alla pubblicazione (manifestazione d'interesse dei fornitori, valutazione da parte di CONSIP delle nuove domande di ammissione, confronto concorrenziale, presentazione dell'offerta, esame delle offerte e aggiudicazione).

Art. 55

(Sistemi dinamici di acquisizione)

1. Per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche, così come generalmente disponibili sul mercato, soddisfano le esigenze delle stazioni appaltanti, è possibile avvalersi di un sistema dinamico di acquisizione. Il sistema dinamico di acquisizione è un procedimento interamente elettronico ed è aperto per tutto il periodo di efficacia a qualsiasi operatore economico che soddisfi i criteri di selezione. Può essere diviso in categorie definite di prodotti, lavori o servizi sulla base delle caratteristiche dell'appalto da eseguire. Tali caratteristiche possono comprendere un riferimento al quantitativo massimo ammissibile degli appalti specifici successivi o a un'area geografica specifica in cui gli appalti saranno eseguiti.

2. Per l'aggiudicazione nell'ambito di un sistema dinamico di acquisizione, le stazioni appaltanti seguono le norme previste per la procedura ristretta di cui all'articolo 61. Tutti i candidati che soddisfano i criteri di selezione sono ammessi al sistema; il numero dei candidati ammessi non deve essere limitato ai sensi degli articoli 91 e 135, comma 3. Le stazioni appaltanti che hanno diviso il sistema in categorie di prodotti, lavori o servizi conformemente al comma 1, precisano i criteri di selezioni applicabili per ciascuna categoria.

[3.] [...]

[...]

[14.] [...]

Il Codice e il monitoraggio dell'applicazione dei CAM

Una politica concreta del Green Public Procurement deve mirare sia alla riduzione degli impatti ambientali che alla razionalizzazione della spesa e dei consumi della pubblica amministrazione. Il monitoraggio degli acquisti è necessario per quantificare i risultati ottenuti sia in termini ambientali che in termini economici, costituendo uno strumento di rilievo e un presupposto fondamentale dell'intero processo, in particolare in un'ottica di programmazione futura.

La Commissione europea nella Comunicazione [COM (2008) 400], con riferimento ai contenuti del monitoraggio, ha elaborato tre indicatori:

- la % di GPP sul totale degli appalti pubblici, espressa in termini economici;
- la % di GPP sul totale degli appalti pubblici, in riferimento al numero di contratti;
- l'impatto ambientale del GPP, espresso in termini di emissioni di CO₂ evitate.

Il monitoraggio basato su tali elementi permetterebbe di individuare il livello di applicazione del GPP nonché la riduzione degli impatti ambientali ottenuta.

Il **Piano d'azione nazionale per il GPP** (PAN GPP) ha previsto di impostare e svolgere il monitoraggio utile a verificare l'efficacia del piano d'azione e controllare l'andamento degli obiettivi da perseguire.

In tale direzione, il 22 luglio 2011 è stato siglato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Ambiente e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP). A seguito del decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, il quale sopprime l'AVCP e trasferisce le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione, il Ministero dell'Ambiente si è attivato per stipulare un nuovo Protocollo d'Intesa per raccogliere i dati per il monitoraggio dell'applicazione del PAN GPP, anche sulla scorta di quanto previsto nel "collegato ambientale".



Infatti, la legge n. 221 del 28 dicembre 2015 "**Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali**", nel disporre (art. 18) l'obbligo di applicare i Criteri Ambientali Minimi approvati e di futura approvazione, **aveva previsto** con l'**art. 19**, che fosse l'**Autorità Nazionale Anticorruzione "a monitorare l'applicazione dei criteri ambientali minimi di cui ai decreti attuativi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successive modificazioni, e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, di cui al medesimo decreto, e successive modificazioni."**

Legge 221/2015
“Collegato ambientale”

Art. 19

(Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici)

1. All'articolo 7, comma 4, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è aggiunta, infine, la seguente lettera:

«**l-bis**) provvede* a monitorare l'applicazione dei criteri ambientali minimi di cui ai decreti attuativi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successive modificazioni, e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, di cui al medesimo decreto, e successive modificazioni».

*Nel testo del D.lgs. n. 163/2016: “Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”

In riferimento agli acquisti pubblici verdi, **è da rilevare come nel nuovo codice appalti, con l'abrogazione dell'art.19 della Legge 221/2015 citata** (non diversamente richiamato), almeno in questa fase, **venga meno l'obbligo del monitoraggio da parte dell'ANAC sugli acquisti pubblici verdi.**

Questa “dimenticanza” aggrava la situazione in tema di monitoraggio degli “acquisti verdi” e dell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, che, allo stato attuale, presenta forti ritardi, sia a livello nazionale che su base regionale, fatta eccezione per poche e specifiche realtà locali.

Infatti, una recente indagine (rete Cartesio, *analisi dello stato dell'arte dell'applicazione del GPP*, 2015) ha evidenziato come, pur essendo il monitoraggio previsto nei Piani d'azione per il GPP, le informazioni raccolte dalle Regioni siano tuttora frammentate, ciò a causa, da un lato, delle difficoltà a qualificare un bando quale verde e, dall'altro, di mettere a sistema la raccolta dei dati ex post.

Dall'analisi effettuata emerge inoltre come la carenza nel monitoraggio degli acquisti sia riconosciuto tra i fattori limitanti la piena applicazione del GPP.

In tale contesto, soprattutto alla luce delle nuove esigenze in materia di monitoraggio, in relazione all'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi, è fondamentale realizzare in tema di monitoraggio, un coordinamento a livello nazionale, al fine di definire criteri di valutazione uniformi per la rilevazione degli “acquisti sostenibili” e la realizzazione di una banca dati centralizzata, in grado di rispondere alla duplice esigenza di assicurare la necessaria vigilanza e fornire un set di dati che consentano una stima attendibile degli obiettivi attesi.

Rosalba Montani

Unità Assistenza Tecnica Sogesid S.P.A.

presso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Il Direttore dell'Esecuzione del Contratto, un ruolo costruttivo quale volano di qualità e di valore sociale negli acquisti di beni e servizi

Accanto al Responsabile Unico del Procedimento (RUP) il Direttore dell'Esecuzione, come ancora disciplinato dal DPR n 207/2010 e s.m.i., svolge un ruolo determinante nelle fasi di direzione e di accertamento dell'esecuzione del contratto.

L'esecuzione del contratto, è la naturale modalità attraverso la quale si estingue l'obbligazione contrattuale e in essa si concretizza il "programma" consacrato nel contratto.

Nell'esecuzione dei contratti pubblici vi è anche un sotteso interesse pubblico alla corretta e piena attuazione dell'impegno contrattuale che si concretizza *in primis* nel controllo che il committente è tenuto ad esercitare in modo continuo sull'esecuzione del contratto.

Il Direttore dell'Esecuzione è pertanto investito di un ruolo e di una responsabilità importantissima per ciò che riguarda la migliore realizzazione del rapporto negoziale.

La direzione dell'esecuzione si concretizza in un insieme di attività che garantiscono alla stazione appaltante l'esecuzione del contratto nei tempi e nei modi stabiliti e nel rispetto della procedura di gara, sia dal punto di vista della correttezza degli aspetti tecnici che di quelli contabili .



Una volta che il contratto è divenuto efficace il Direttore dell'Esecuzione avvia le attività che si concretizzeranno nella corretta realizzazione della prestazione .

Le molteplici attività che vengono poste in essere al fine di conseguire una adeguata e conforme prestazione danno origine a diversi tipi di responsabilità in capo al Direttore dell'Esecuzione, alcune delle quali in commistione tra questo ruolo e quello dell'appaltatore.

Il comportamento del Direttore va valutato oltre la normale diligenza e pare così ricadere nell'ambito della *diligentiam quam* e pertanto verrà valutato il modo in cui utilizza le proprie capacità per garantire il migliore risultato per la stazione appaltante.

Nel riscontrare vizi e difformità dell'opera rispetto a quanto richiesto dal contratto, sia che dipendano da cattiva esecuzione della prestazione da parte dell'appaltatore, il Direttore dell' Esecuzione orienta l'impresa a eseguire una prestazione che costituisce la base per una qualità della stessa e non solo un automatismo nell'eseguire quanto dovuto rasentando la mera sufficienza.

Ne deriva pertanto un ruolo educativo sociale del Direttore – Manager che opera in tal senso quale elemento di raccordo e conciliazione tra le esigenze dell'Europa, dello Stato, della Regione e a livello locale della stazione appaltante, del RUP e delle imprese esecutrici .

Tali doti manageriali in capo a questa importante figura **si concretizzano anche nell'effettuazione di idonei controlli, nell'impartire adeguate istruzioni nonché**

nell'assumere iniziative innovative volte al perseguimento dell'obiettivo più ampio che il momento legislativo e sociale nazionale ed europeo richiede, **come ad esempio razionalizzare la spesa pubblica e garantire una soglia di acquisizione di beni e servizi ecosostenibili** .

Alla luce di quanto illustrato si comprende da sé che **il ruolo del Direttore dell'Esecuzione**, se così esplicito, **costituisce un volano che orienta il mercato verso la migliore qualità del prodotto**.

Ne beneficiano pertanto sia il mercato economico che l'ambiente se le operazioni di monitoraggio contrattuale vengono svolte in maniera costruttiva e costante.

Non meno importante risulta inoltre il ruolo del Direttore dell'Esecuzione nella realizzazione dei dati necessari per il rating d'impresa, quale elemento importante per la costruzione dell'offerta economica più vantaggiosa, tanto voluto e sostenuto dal legislatore europeo nella nuova disciplina degli appalti pubblici in corso di emanazione .

Per ottenere un elevato valore sociale del prodotto e veicolarlo quale buona pratica non si lavora da soli bensì appare fondamentale collaborare tra tutti gli attori ; *primus inter pares*, questo è il lavoro del Direttore dell'Esecuzione, oggi un tuttologo in cerca dell'aiuto dell'intera rete.

Alessandra Sorcinelli

*Università degli Studi di Cagliari
Direzione acquisti appalti e contratti
Responsabile Settore gestione contratti di forniture e servizi*

Art. 111

(Controllo tecnico, contabile e amministrativo)

1. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta dell'ANAC, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, sono approvate le linee guida che individuano le modalità, e, se del caso, la tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori effettua l'attività di cui all'articolo 101, comma 3, in maniera da garantire trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità.

2. Il direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il responsabile unico del procedimento e provvede al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore, in conformità ai documenti contrattuali. Con il medesimo decreto, di cui al comma 1, sono altresì approvate linee guida che individuano compiutamente le modalità di effettuazione dell'attività di controllo di cui al periodo precedente, secondo criteri di trasparenza e semplificazione. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, si applica l'articolo 216,

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni²

Il nuovo "**Codice dei contratti pubblici**" disegna un sistema di attuazione delle disposizioni in esso contenute che supera il Regolamento di esecuzione e attuazione in favore di un sistema basato sulla *soft-regulation*. L'attuazione delle disposizioni del codice è demandata all'emanazione di **atti di indirizzo e di linee guida di carattere generale**, da approvarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta dell'Autorità nazionale anticorruzione (**ANAC**) e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Il Codice, inoltre, **all'art. 213, comma 2, demanda all'ANAC l'autonoma adozione di ulteriori atti a carattere generale finalizzati a offrire indicazioni interpretative e operative agli operatori del settore** (stazioni appaltanti, imprese esecutrici, organismi di attestazione) nell'ottica di perseguire gli obiettivi di semplificazione e standardizzazione delle procedure, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, apertura della concorrenza, garanzia dell'affidabilità degli esecutori, riduzione del contenzioso.

Sulla base di tali previsioni e considerate le disposizioni transitorie di cui agli artt. 216 e 217 del Codice, l'ANAC ha redatto **i primi sette documenti di consultazione preliminari alla predisposizione degli atti normativi previsti dal Codice**.

Tali documenti sono stati approvati dal Consiglio dell'Autorità e sono stati posti in consultazione, mediante pubblicazione sul sito web dell'Autorità, affinché imprese e pubbliche amministrazioni possano valutarne l'impatto sul codice, prima della pubblicazione delle stesse linee guida.



Documenti in consultazione

- **Il Direttore dei Lavori:** modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto (art. 111, comma 1, del Codice);
- **Il Direttore dell'esecuzione:** modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto (art. 111, comma 2, del Codice);
- **Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento** per l'affidamento di appalti e concessioni (art. 31 del Codice);
- **Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria**, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici (art. 36 del Codice);
- **Offerta economicamente più vantaggiosa** (art. 95 del Codice);
- **Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici** (art. 78 del Codice);
- **Servizi di ingegneria e architettura** (artt. 23, 24 e 157 del Codice).

Termine consultazione: 16 maggio 2016

² **Fonte:** sito web dell'Autorità nazionale anticorruzione, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti: <http://www.anticorruzione.it>



Inoltre il nuovo codice, agli articoli: **80, comma 5**, lett. c), **83, comma 10**, **177, comma 3** e **181, comma 4**, prevede l'adozione, da parte dell'ANAC, di atti a carattere generale finalizzati a dare attuazione alle disposizioni del Codice e/o ad offrire indicazioni operative e interpretative agli operatori del settore (stazioni appaltanti, imprese esecutrici, organismi di attestazione) nell'ottica di perseguire gli obiettivi di semplificazione e standardizzazione delle procedure, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, apertura della concorrenza, garanzia dell'affidabilità degli esecutori, riduzione del contenzioso.

Pertanto, in adempimento a tali disposizioni, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, dopo la pubblicazione dei primi sette, ha sottoposto a consultazione ulteriori tre documenti, con richiesta di:

- inviare osservazioni sulle proposte ivi contenute;
- indicare ulteriori elementi che si ritiene opportuno approfondire nelle linee guida;
- proporre integrazioni su specifici aspetti.

Documenti in consultazione

- **Linee guida per l'indicazione dei mezzi di prova adeguati** e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative **per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice**;
- **Criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese**;
- **Linee guida sui sistemi di monitoraggio** delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dello operatore economico nei contratti di partenariato pubblico.

Termine consultazione: 27 giugno 2016

Dati i tempi ristretti per l'approvazione degli atti definitivi, **è stato previsto un termine ridotto (15 giorni dalla pubblicazione dei documenti) per la presentazione dei contributi**, mediante la compilazione degli appositi modelli.

“

Attraverso la consultazione, anche in ossequio a quanto previsto dal Consiglio di Stato che nel parere n. 855 del 1° aprile 2016 richiede una preventiva fase di consultazione che costituisce ormai una forma necessaria, strutturata e trasparente di partecipazione al decision making process dei soggetti interessati, l'Autorità intende acquisire il punto di vista di tutti i soggetti interessati, su tutti gli argomenti indicati nei documenti presentati, che costituiscono le bozze delle linee guida finali.

”

Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa

Le linee guida sull'OEPV sono suddivise in capitoli: il quadro normativo; i criteri di valutazione; la ponderazione; la valutazione degli elementi quantitativi; la valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali; la formazione della graduatoria.

In particolare nei criteri di valutazione, nella valutazione dell'offerta sono inseriti 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 delle imprese di nuova costituzione.

Nel testo viene chiarito che i metodi indicati nelle linee guida non costituiscono indicazioni vincolanti, bensì suggerimenti.

Nel rinviare, per ulteriori approfondimenti, al sito web dell'Autorità nazionale anticorruzione (<http://www.anticorruzione.it>), si riporta nel seguito il testo del documento proposto da ANAC per la consultazione.

Testo del Documento



A.N.AC.

Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione
e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche
e la prevenzione degli illeciti amministrativi

1. Premessa

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

Al fine di facilitare le stazioni appaltanti e gli operatori economici, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Codice, l'Autorità ha predisposto il presente documento di consultazione, di natura prevalentemente tecnico-matematica, finalizzato a fornire indicazioni operative per il calcolo dell'OEPV.

Si invitano i soggetti interessati a voler fornire indicazioni, proposte di modifica o integrazione, specificando le ragioni e fornendo, se possibile, esempi numerici in relazione alle metodologie proposte. Si invitano, altresì, i partecipanti alla consultazione a voler considerare se esistono motivi per differenziare le metodologie di calcolo dell'OEPV per determinate tipologie di affidamento.

2. Il quadro normativo

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 individuata 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:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;
- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- 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.

Devono sempre essere assegnati mediante OEPV sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 3, i contratti relativi a:

- a) i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- b) i servizi ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto – art. 50, comma 2);
- c) i servizi di ingegneria ed architettura, nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.
- g) condizioni di consegna o di esecuzione del servizio.

Infine, ai sensi del successivo comma 7, l'elemento costo può assumere la forma di un prezzo o costo fisso; in tal caso la competizione viene svolta unicamente sulla base dei criteri qualitativi.

3. I criteri di valutazione

Il comma 6 prevede che 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);
- 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;
- 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»;
- d) 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;
- 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;
- f) servizio successivo alla vendita e assistenza

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. Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto, ai sensi del comma 11, i criteri di aggiudicazione relativi a lavori, servizi e forniture da fornire nell'ambito dell'appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita.

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.

L'elenco contenuto al comma 6 recepisce le modifiche introdotte all'art. 83 del d.lgs. 163/2006 dalla l. 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali); la principale differenza è che la seconda parte del comma 2 dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006, introdotta dalla legge sulla green economy, è stata spostata all'art. 96, comma 2. 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. 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



"Al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione si suggerisce alle stazioni appaltanti di prevedere criteri di valutazione che valorizzino gli elementi di innovatività delle offerte presentate".



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.

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 sceglie direttamente gli operatori economici da invitare.

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.

specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

4. La ponderazione

I "pesi" o "punteggi" (e i sub pesi o sub punteggi) di ponderazione sono il valore attribuito dalla stazione appaltante a ciascun criterio (o sub criterio). La somma dei pesi deve essere pari a 100, in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione. Il punteggio indica la preferenza attribuita a ciascun criterio di valutazione da parte della stazione appaltante. Sulla base delle indicazioni contenute nel Codice 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 (che devono rappresentare una componente limitata del punteggio complessivo, in modo da non modificare l'oggetto dell'affidamento).

Mentre con la Direttiva 2004/18/CE e il d.lgs. 163/2006 non era possibile assegnare al prezzo un punteggio particolarmente basso (o nullo) o prevedere una metodologia di calcolo tale da azzerare di fatto la componente prezzo, attualmente tale possibilità è ammessa dall'art. 95, comma 7, del Codice, secondo il quale è possibile competere esclusivamente sulla qualità. La norma lascia però aperta la definizione delle fattispecie per le quali è possibile annullare l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV. Invero, il citato comma 7, rimanda all'art. 95, comma 2, per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al prezzo fisso: i casi in cui sono presenti «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici». Tale casistica però non è esaustiva, in considerazione della locuzione "anche" utilizzata per il suddetto rimando.

L'indeterminatezza contenuta nel Codice sembra presente anche nella Direttiva 2014/24/UE, laddove all'art. 67, paragrafo 2, indica genericamente che «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».

Invero, al Considerando 92 è esplicitato che «la decisione di aggiudicazione dell'appalto non dovrebbe basarsi solo su criteri che prescindono dai costi» e al successivo Considerando 93 che nei casi in cui norme nazionali determinino la remunerazione di un servizio o il prezzo di una fornitura le stazioni appaltanti devono valutare il rapporto qualità/prezzo per aggiudicare un appalto.

Sotto un diverso profilo, laddove le stazioni appaltanti decidano di determinare il prezzo dell'affidamento per fattispecie diverse da quelle per le quali vi è una norma di legge che lo preveda, le stesse devono adottare particolari cautele al riguardo, valutando con attenzione le modalità di calcolo e stima del prezzo o costo fisso. Ciò al fine di evitare che il prezzo sia troppo contenuto per permettere la partecipazione di imprese "corrette" o troppo elevato, producendo danni per la stazione appaltante.

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.

Quando i punteggi relativi ad 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.



Appare allora opportuno prevedere la riparametrazione dei punteggi per rialinearli ai pesi previsti per l'elemento di partenza. L'operazione di riparametrazione deve essere espressamente prevista nei documenti di gara ed è finalizzata a garantire un rapporto invariabile tra il fattore prezzo e i singoli elementi che compongono la qualità in modo che, in relazione a tutte le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte.

Non è opportuno procedere, invece, ad 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.

In sostanza, da un punto di vista matematico, quando per un criterio il coefficiente massimo ottenuto dall'offerta migliore per quel criterio non raggiunge il valore 1, la riparametrazione si ottiene dividendo il coefficiente di ciascuna offerta per il coefficiente massimo attribuito per quel criterio.

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.

5. La valutazione degli elementi quantitativi

Di regola l'offerta è composta da elementi di natura quantitativa (quali, ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe), da elementi riferiti all'assenza o presenza di una determinata caratteristica (possessione di una certificazione di qualità, del *rating* di legalità, ecc.) e da elementi di natura qualitativa, sui quali la commissione di gara deve esprimere il proprio giudizio, secondo i criteri prestabiliti nel bando di gara.

Nel presente documento di consultazione vengono fornite 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".

Per quanto concerne gli elementi di natura quantitativa, quali il prezzo, di regola nei bandi è fissato il prezzo massimo che la stazione appaltante intende sostenere (non sono ammesse offerte al rialzo) e i concorrenti propongono sconti rispetto a tale prezzo. 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.

Di seguito si riportano 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.

Nel primo caso, il punteggio attribuito alle offerte è calcolato tramite un'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo. In simboli:

$$V_{ai} = R_a / R_{max}$$

dove:

V_{ai} = Coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i), variabile tra 0 e 1

R_a = Valore (ribasso) offerto dal concorrente a

R_{max} = Valore (ribasso) dell'offerta più conveniente

Quando il concorrente a non effettuata alcuno sconto R_a assume il valore 0, così come il coefficiente V_{ai} ; mentre per il concorrente che offre il maggiore sconto V_{ai} assume il valore 1.

Tale metodo di calcolo presenta l'inconveniente, più volte evidenziato, 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.

In alternativa al metodo dell'interpolazione lineare, specie per l'elemento prezzo, si può utilizzare il metodo cosiddetto bilineare, secondo il quale il punteggio cresce linearmente fino ad un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere ad un ritmo molto limitato.



Al fine di evitare il rischio di allineamento delle offerte è necessario che il valore della soglia venga determinato sulla base delle offerte effettivamente pervenute; qualora la stazione appaltante indicasse a priori il valore della soglia, i concorrenti sarebbero indotti ad allineare le loro offerte economiche a tale soglia. 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.

Dal punto di vista matematico la formula si presenta nel seguente modo:

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{soglia}) = X * A_i / A_{soglia}$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{soglia}) = X + (1 - X) * \left[(A_i - A_{soglia}) / (A_{max} - A_{soglia}) \right]$$

dove

C_i = coefficiente attribuito al concorrente i-esimo

A_i = valore dell'offerta (ribasso) del concorrente i-esimo

A_{soglia} = media aritmetica dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

X = 0,80 oppure 0,85 oppure 0,90

A_{max} = valore dell'offerta (ribasso) più conveniente

Per le forniture e per taluni servizi, ovvero quando non è necessario esprimere una valutazione di natura soggettiva, è possibile attribuire il punteggio anche sulla base tabellare o del punteggio assoluto. In questo caso, sarà la presenza o assenza di una data qualità e l'entità della presenza, che concorreranno a determinare il punteggio assegnato a ciascun concorrente per un determinato parametro. Anche in questo caso si attribuisce il punteggio 0 al concorrente che non presenta il requisito richiesto e un punteggio crescente (predeterminato) al concorrente che presenta il requisito richiesto con intensità maggiore. 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. 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.

6. La valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali

Gli elementi di valutazione, cosiddetti qualitativi, richiedono una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara. Al fine di permettere di presentare una proposta consapevole da parte dei concorrenti e di esprimere una valutazione delle offerte da parte della commissione di gara coerente con gli obiettivi della stazione appaltante (si ricorda che la commissione di gara è di regola composta da soggetti esterni all'amministrazione) è assolutamente necessario che vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento - i criteri motivazionali cui si deve attenere la commissione di gara per la valutazione delle offerte. Tali criteri devono essere almeno non discriminatori (ad es. non possono essere introdotte specifiche tecniche che favoriscono un determinato operatore), conosciuti da tutti i concorrenti e basati su elementi accessibili alle imprese. 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.

Nel caso in cui si scelga di attribuire i coefficienti con il criterio del confronto a coppie, la specificazione del criterio motivazionale può essere meno dettagliata, in quanto il confronto avviene sulla base delle preferenze accordate da ciascun commissario a ciascun progetto in confronto con tutti gli altri, secondo i parametri contenuti nei documenti di gara.

Come indicato al comma 8 dell'art. 95 del Codice, può essere opportuno, specie qualora il criterio sia caratterizzato da più aspetti da valutare separatamente l'uno dall'altro, che lo stesso sia diviso in più sub criteri, ciascuno con il proprio sub punteggio.

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per 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 punteggio, 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.

Sulla base del primo criterio, ciascun commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta. Le ragioni di tale attribuzione devono essere adeguatamente motivate e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando. Una volta che ciascun commissario ha attribuito il coefficiente a ciascun concorrente, viene calcolata la media dei coefficienti attribuiti, viene attribuito il valore 1 al coefficiente più elevato e vengono di conseguenza riparametrati tutti gli altri coefficienti. Sulla base del secondo gruppo di criteri, ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 - preferenza piccola; 4 - preferenza media; 5 - preferenza grande; 6 - preferenza massima).

Viene costruita una tabella, come nell'esempio sottostante nel quale le lettere individuano i singoli concorrenti; in ciascuna casella viene collocata la lettera corrispondente all'elemento che è stato preferito con il relativo grado di preferenza, ed in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe.

| | B | C | D | E | F | ... | N |
|---|---|---|---|---|---|-----|-----|
| A | B | | | | | | |
| | B | C | | | | | |
| | | C | D | | | | |
| | | | D | E | | | |
| | | | | E | F | | |
| | | | | | F | ... | |
| | | | | | | | N-1 |
| | | | | | | | N |

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. I punteggi così ottenuti sono trasformati in coefficienti variabili tra zero e uno sulla base di uno dei seguenti metodi:

- a) si calcola la media dei punteggi ottenuti per ciascun concorrente e si attribuisce il coefficiente uno al concorrente che ha ottenuto il valore medio più elevato e si riparametrano gli altri coefficienti di conseguenza;
- b) si sommano i punteggi ottenuti e si trasforma in uno il c più elevato;
- c) si calcola la media dei punteggi con il metodo dell'autovalore e si procede poi come nel caso a).

7. La formazione della graduatoria

Dopo che la commissione di gara ha effettuato le valutazioni tecniche per l'attribuzione dei coefficienti agli elementi qualitativi e attribuito i coefficienti agli elementi quantitativi, occorre determinare, per ogni offerta, un dato numerico finale atto ad individuare l'offerta migliore. A questo fine occorre fare riferimento a uno dei metodi multi-criteri o multi-obiettivi proposti dalla letteratura, quali l'aggregativo compensatore, l'electre, il topsis o l'evamix. Nessun metodo è in assoluto il migliore.

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) avere basi scientifiche;
- b) essere proporzionale con l'oggetto dell'appalto;
- c) essere non discriminatorio, ovvero far sì che se un'offerta presenta valori migliori per ciascun coefficiente rispetto ad un'altra anche il punteggio finale deve riflettere queste preferenze;
- d) essere accuratamente descritto nel bando di gara.

Nel presente documento di consultazioni sono descritti i metodi aggregativo compensatore e quello electre, allo stato i più utilizzati dalle stazioni appaltanti. Il metodo aggregativo compensatore è il più intuitivo e il più utilizzato; si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo del criterio. In simboli:

$$Ca = \sum [Wi * Vai] n$$

dove:

Ca = indice di valutazione dell'offerta (a);

n = numero totale dei requisiti

Wi = peso o punteggio attribuito al requisito (i);

Vai = coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero ed uno.

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.

Il metodo electre (Elimination and Choice Traslating Reality) consente di superare gli inconvenienti sopra evidenziati, in quanto, a differenza del metodo aggregativo compensatore, non permette la compensazione delle risposte carenti per determinati criteri di valutazione. Il metodo electre è un metodo di aiuto alle decisioni fondato sul principio del surclassamento. In termini operativi, il principio del surclassamento prevede che, date due alternative A e B, si può affermare che A surclassa B qualora:

- a) esiste una sufficiente maggioranza di criteri di valutazione rispetto ai quali si può asserire che l'alternativa A è preferibile o indifferente rispetto alla alternativa B;
- b) per nessuno dei criteri di valutazione non appartenenti a questa maggioranza di criteri, l'alternativa B risulta ampiamente preferibile all'alternativa A.

Nel richiamato quaderno sull'OEPV è esemplificata la modalità di utilizzo del metodo electre, originariamente descritta nell'Allegato G al d.p.r. 207/2010.

Il primo passo consiste nell'individuare gli elementi di valutazione di ciascuna offerente per ciascuna prestazione e calcolare gli scarti massimi per ciascuna di essa. Per queste finalità si utilizza la seguente notazione:

a_{ki} è il valore della prestazione dell'offerta i per il criterio k;

a_{kj} è il valore della prestazione dell'offerta j per il criterio k;

sk è il massimo scarto dell'intera gamma di valori per il criterio k;

pk è il peso attribuito al criterio k;

n il numero degli elementi da valutare k;

r è il numero delle offerte da valutare.

Il secondo passo consiste nel calcolo, con riferimento ad ogni elemento di valutazione k, degli scarti fra ognuno dei valori offerti rispetto agli altri valori offerti attraverso le seguenti formule:

$$f_{kij} = a_{ki} - a_{kj} \text{ per } a_{ki} > a_{kj} \text{ nonché } i \neq j$$

$$g_{kij} = a_{kj} - a_{ki} \text{ per } a_{kj} > a_{ki} \text{ nonché } i \neq j$$

Con il terzo passo si calcolano, con riferimento ad ogni elemento di valutazione k , sulla base di tali scarti, gli indici di concordanza e di discordanza attraverso le seguenti formule:

$$c_{ij} = \sum_{k=1}^n (f_{kij} / s_k) * p_k$$

(indice di concordanza) con $i \neq j$

$$d_{ij} = \sum_{k=1}^n (g_{kij} / s_k) * p_k$$

(indice di discordanza) con $i \neq j$

qualora $d_{ij} = 0$ l'offerta i domina l'offerta j in ogni elemento di valutazione k pertanto la procedura di valutazione va effettuata con esclusione dell'offerta j .

Con il quarto passo si calcolano, sulla base degli indici di concordanza e di discordanza, gli indicatori unici di dominanza di ogni offerta rispetto a tutte le altre offerte con una delle due seguenti formule:

$$q_{ij} = c_{ij} / d_{ij}$$

(indicatore unico di dominanza) con $i \neq j$

$$q^*_{ij} = 1 + (q_{ij} / q_{ijmax}) * 99$$

(indicatore unico di dominanza proiettato su di una gamma di valori da 1 a 100) con $i \neq j$

Infine, con il quinto passo, si determina il punteggio di ogni offerta sulla base di una delle due seguenti formule:

$$P_i = \sum_{j=1}^r q_{ij}$$

$$P_j = \sum_{j=1}^r q_{ij}^*$$

A differenza del metodo aggregativo compensatore, il metodo electre, limitatamente alle offerte relative a criteri di valutazione di natura quantitativa o di natura qualitativa misurabili, può essere applicato anche senza procedere preliminarmente alla trasformazione dei relativi valori in coefficienti variabili tra zero ed uno, in quanto è sufficiente conoscere i valori assoluti delle offerte.

Per quanto riguarda l'eventuale soglia di sbarramento, i documenti di gara devono prevedere che non sono ammessi alla seconda fase della procedura i concorrenti che non abbiano conseguito, per specifici criteri di valutazione qualitativi, un valore minimo dei coefficienti.

Si precisa, poi, che la soglia di anomalia prevista dall'articolo 97, comma 3, del Codice non è in questo caso calcolabile, dal momento che la graduatoria delle offerte non è costruita sulla somma dei punteggi, ma sulla somma degli indici unici di dominanza; pertanto, ancorché non previsto nei documenti di gara, la stazione appaltante può eventualmente applicare il comma 1 dell'articolo 97 del Codice.