



Considerazioni sui criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici

*a cura Ing. Bou Konate, già assessore ai Lavori pubblici Comune di Monfalcone
esperto indicato da ANCI Friuli Venezia Giulia nel GL Forum permanente “Lavoro:
qualità e sicurezza”*

Per **appalto pubblico**, si intende quel complesso di operazioni ed adempimenti, regolamentati dall'ordinamento giuridico, che consentono all'Amministrazione di realizzare un'opera o di acquisire un servizio, o una fornitura di beni.

Nel campo delle commesse pubbliche i criteri di aggiudicazione sono due: il **”prezzo più basso”** che può essere determinato anche attraverso la c.d. “media” e l'**offerta economicamente più vantaggiosa**. Il primo comporta che la pubblica amministrazione deve stabilire nei bandi di gara le caratteristiche della commessa da affidare e che i concorrenti devono semplicemente offrire solo un **”prezzo”**. Il secondo, invece, comporta che la pubblica amministrazione deve stabilire nei bandi di gara le caratteristiche della commessa da affidare ma esse sono da considerarsi dei minimi e, pertanto, i concorrenti offrono, oltre un **”prezzo”**, possibili **”miglioramenti”** a queste caratteristiche.

Nel primo caso si può affermare che l'offerta è monodimensionale (esistenza di una sola variabile), mentre nel secondo caso il criterio utilizzato viene definito pluridimensionale.

Il bando può anche prevedere al posto del **”prezzo”** il **”ribasso percentuale”** sul prezzo posto a base di gara. Va da sé che l'offerta più conveniente per la pubblica amministrazione è il **”minor prezzo”**, o il **”maggior ribasso”**. Occorre pertanto tener conto di queste due ipotesi nella specificazione delle formule.

Più in generale, alla luce delle esperienze maturate, si può affermare che i criteri di aggiudicazione (**”prezzo più basso”** o **”offerta economicamente più vantaggiosa”**) presentano due profili, uno di carattere giuridico ed uno di carattere tecnico. Per quanto riguarda gli aspetti giuridici, per entrambi i criteri non vi sono più molti dubbi sia in dottrina che in giurisprudenza. Sia l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, attraverso le sue determinazioni, sia i TAR ed il Consiglio di Stato, attraverso più sentenze, hanno fornito alle stazioni appaltanti sufficienti indicazioni procedurali.

Vi sono, invece, alcune difficoltà sul piano degli aspetti tecnici. In particolare queste difficoltà riguardano non tanto il **”prezzo più basso”** ma quanto **”l'offerta economicamente più vantaggiosa”**. Va precisato, però, che queste complessità applicative non riguardano le opere pubbliche, in quanto il regolamento generale della legge quadro in materia di lavori pubblici contiene precise indicazioni attuative, ma gli appalti di forniture e servizi.

In particolare, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si è espressa con la recente determinazione n. 5/2008 dell'8 ottobre 2008 in merito alle **”condizioni legittimanti la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”** rispetto al criterio

del **prezzo più basso** e alle modalità applicative del criterio medesimo".

L'art. 81 del Codice dei Contratti sancisce, in effetti, che nei contratti pubblici, la miglior offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: "*Le stazioni appaltanti scelgono, tra i criteri suddetti, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, e indicano nel bando di gara quale dei due criteri di cui sopra sarà applicato per selezionare la migliore offerta*", stabilendo di conseguenza (art. 83), i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali il prezzo, la qualità, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali e il contenimento di consumi energetici e delle risorse ambientali, il costo di utilizzazione e manutenzione, la redditività, l'assistenza tecnica, etc.

Nel dettaglio del metodo di valutazione delle singole voci ci si può riferire al regolamento di attuazione del DPR 554/99.

Il legislatore ha voluto in questo modo superare il regime restrittivo volto a privilegiare il criterio del prezzo più basso così come aveva voluto il legislatore degli anni '90 con la Legge Merloni.

In ogni modo, per cogliere appieno l'analisi che si vuole condurre sugli aspetti tecnici dell'**"offerta economicamente più vantaggiosa"** va ricordato che esso comporta la presentazione da parte dei concorrenti di una offerta contenente più proposte alcune di natura quantitativa (*per esempio il prezzo, il tempo di esecuzione della commessa, il tempo di durata di una concessione*) altre di natura qualitativa (*per esempio la qualità progettuale, la migliore funzionalità, le professionalità previste, l'organizzazione del lavoro, l'attenzione per la sicurezza sul luogo di lavoro e per l'ambiente, ecc.*) e che l'aggiudicazione avviene sulla base di una valutazione effettuata da una commissione giudicatrice. In particolare, l'elemento sicurezza può risultare fondamentale poiché viene presa in considerazione sia nell'organizzazione del lavoro e nella preparazione professionale del gruppo di lavoro, sia al livello intrinseca della l'aziende (ad. es. numero di infortuni negli ultimi anni)

In effetti, a partire dalla L. 123/2007 e successivamente con il Dlgs. 81/2008, il legislatore ha introdotto rilevanti disposizioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro: dalla verifica dei requisiti di idoneità tecnico-professionale delle imprese, all'obbligo di quantificare ed indicare nei bandi di gara i costi contrattuali della sicurezza da non assoggettare a ribasso, dall'obbligo di valutare la congruità dei costi del lavoro e della sicurezza nella verifica delle offerte anomale, fino all'allegazione al contratto d'appalto del Documento Unico di Valutazione dei Rischi e delle Interferenze.

I numerosi e complessi adempimenti per le stazioni appaltanti e per le imprese sono corredati da un rilevante apparato sanzionatorio con la previsione di sanzioni civili, amministrative e soprattutto penali.

In conclusione, alla luce delle considerazioni sinora fatte, si può ritenere che l'**offerta economicamente più vantaggiosa**" costituisce un valido aiuto per le amministrazioni pubbliche nell'espletamento di tutti i loro compiti di committente, in particolare nel campo della sicurezza sul lavoro, ove esse sono tenute a servire d'esempio per i loro cittadini.