


Le linee guida nella costruzione e manutenzione delle strade: spunti applicativi e criticità

Leonardo Miconi (dirigente dell'Anac)
 (intervento a titolo personale)


ROMA 25 e 26 ottobre 2018



La nuova regolamentazione del d.lgs.50/2016: non più un regolamento unico di attuazione

- **Legge delega n.11 del 28.1.2016 (recepimento dir.23, 24, 25/2014: concessioni, appalti e settori speciali):**
 - Ripensamento complessivo del sistema con 71 principi delega, tesi a coniugare flessibilità e rigore
 - Ruolo rafforzato dell'Anac tra anticorruzione e regolazione del mercato: le linee guida, bandi tipo, pareristica, ecc.
 - Cabina di regia presso la PCM di *governance* efficiente ed efficace
- **D.lgs. n.50 del 18.4.2016 (consta di 220 artt., 25 all., varie decine atti attuativi)**
 - Attuazione del codice è demandata non più a un regolamento unico ma a fonti di secondo livello (cd. atti attuativi):
 - » Linee guida dell'Anac
 - » Decreti Ministeriali, DPR, dPCM


ROMA 25 e 26 ottobre 2018
LEONARDO MICONI - ANAC
2

Linee guida e strade


Linee guida d'interesse

- **Linee guida n.1: affidamento servizi di architettura e ingegneria**
 - Scelta dei progettisti e criteri premianti nella OEPV (DM 11.10.2017)
 - Scelta degli elementi di valutazione della OEPV se si utilizza il metodo Qualità/Prezzo
- **Bando tipo n.3 e disciplinare di gara per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria:**
 - Tabelle dei punteggi premianti al progettista (DM 11.10.2017)
- **Linee guida n.2: OEPV**
 - Offerte in gara e criteri premianti
- **Linee guida n.9: monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato**
 - Legame tra il ciclo di vita dell'opera stradale e il trasferimento al concessionario:
 - rischio di costruzione
 - rischio di disponibilità
- **Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'art. 211, commi 1-bis, 1-ter, d.lgs.50/2016 (Potere di impugnazione dell'Anac, GU n.164 del 17.07.2018)**

ROMA 25 e 26 ottobre 2018


Linee guida n.2/2018: OEPV (del. n.424 del 2.5.2018)


I criteri di valutazione delle offerte (cfr. pagg.6, 7 e 8)

- L'art. 95, comma 6, del Codice vengono indicati, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:
 - 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

I criteri di valutazione definiti dalla stazione appaltante tengono anche conto dei criteri ambientali minimi (CAM) adottati con decreto del Ministero dell'ambiente ... a tal fine, i criteri di valutazione prevedono l'attribuzione di specifici punteggi qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste dai CAM con riferimento alle specifiche di base e alle clausole contrattuali/condizioni di esecuzione o siano proposte le condizioni previste, nell'ambito dei predetti CAM, dalle specifiche tecniche premianti (appositamente elaborate per le procedure aggiudicate sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo)


ROMA 25 e 26 ottobre 2018

Linee guida n.2 (OEPV) e Direttiva 2014/24/UE


Metodi di ordinamento delle offerte

- **Linee guida n.2:**
 - Nessuna scelta del metodo ha un impatto neutro sui risultati della gara (v. pag.4 linee guida n.2)
 - Nessun metodo è in assoluto il migliore (v. pag.14 linee guida n.2)
 - Le stazioni appaltanti possono esigere o autorizzare varianti migliorative solo se si utilizza il Q / P (cfr. 14 art.95, Codice)
 - Ai sensi del comma 14, nei criteri di aggiudicazione basati sul miglior rapporto Q/P, il bando può prevedere la richiesta di varianti secondo le modalità ivi descritte (cfr. pag.7 linee guida n.2)
- **Direttiva 2014/24/UE (cons.89):**
 - Per evitare confusione con il criterio di aggiudicazione attualmente noto come «offerta economicamente più vantaggiosa» nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, occorre utilizzare un termine diverso per tradurre tale concetto, il «miglior rapporto qualità/prezzo»
- **Se non si utilizza la metodologia Q/P, è possibile non prevedere il prezzo (v. co.7, art.95, codice)**
- **Nelle linee guida è riprodotto l'All.G, dPR 207/2010**
 - Metodo aggregativo compensatore
 - Metodo Electre
 - Topsis
 - Ahp
 - Altro, se ha basi scientifiche

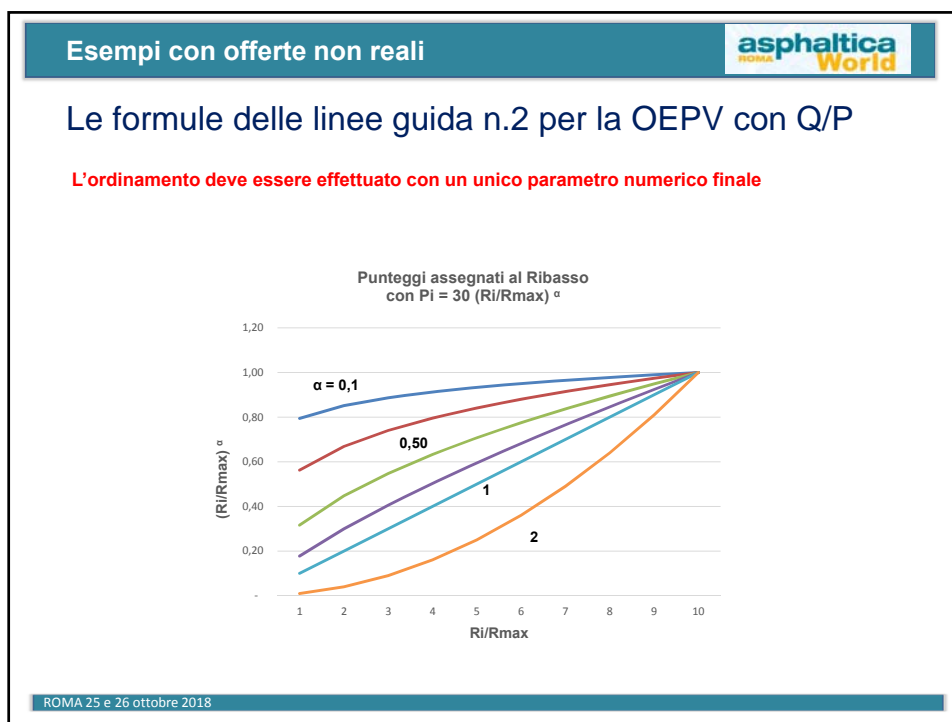
ROMA 25 e 26 ottobre 2018
LEONARDO MICOMI - OEPV
5

Il metodo Q/P e i punteggi


Quando si applica il metodo Q/P

- **Sempre (cfr. co.2, art.95, Codice)**
- **Vi è obbligo di utilizzare il metodo Q/P qualora si affidino contratti di (v. art.95, commi 2 e 3, Codice):**
 - Servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale o scolastica
 - Servizi con alta intensità di manodopera (sup. al 50 %)
 - Servizi di architettura e ingegneria o altri servizi intellettuali al di sopra di € 40.000
 - Affidamento dei contratti dei beni culturali fino a € 500.000
 - Concorsi di progettazione e di idee (v. art.95, co.2, codice)
 - Nel caso siano richieste nel bando varianti migliorative
- **Tetto massimo al punteggio economico nella OEPV entro il 30 % (cfr. co. 10-bis, art.95 Codice)**

ROMA 25 e 26 ottobre 2018
LEONARDO MICOMI - ANAL
6



Il punteggio del Prezzo: nulla di nuovo

asphaltica
WORLD

Possibili criticità del metodo di ordinamento Q/P

- La stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 % (cfr. art.95, co.10-bis, Codice, cfr. linee guida n.2)
 - Il metodo Q/P sembra ridotto alla sola proporzione dei pesi: 70 % all'offerta tecnica e 30 % al valore economico, tutt'altro che metodo originale e nuovo
- Come si forma la graduatoria con rapporto Qualità/Prezzo (cfr. co.10-bis art.95 e pag.12 linee guida n.2):
 - Q/P va ridotto a un unico parametro di confronto tra le offerte (cfr. co.9, art.95)
 - La somma uguale a 100 dei pesi ponderali è necessaria come per l'uso tradizionale della OEPV
 - Al prezzo deve essere assegnato un punteggio (cfr. art.95, Codice):

$$P_i = N \cdot (R_i / R_{max})^\alpha$$
 (formula suggerita nelle linee guida, pag.12)
 - Si possono utilizzare altre formule poiché le linee guida non sono vincolanti
- Caso critico con ribasso $R_i = 0$ se si usa la seguente formula (qualità al numeratore, prezzo al denominatore, come sembra arguirsi dalla direttiva 2014/24/UE e P_i come sopra indicato):
 - $\eta_i = \frac{\sum Q_i}{P_i}$ diventa $\eta_i = \frac{\sum Q_i}{0}$ (valore indeterminato, inutilizzabile per la graduatoria delle offerte)
- Il miglior rapporto Q/P va letto, ex comma 10-bis, solo come ripartizione dei pesi o delle percentuali degli elementi della qualità, rispetto al solo elemento del prezzo (fatto 100 il totale), anche se perde tutta la sua specificità

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

Leonardo MICONI

Linee guida n.2 (OEPV)



Possibile conflitto dei criteri premianti con il comma 14-bis (cfr. pag.7, linee guida)

Ai sensi del comma 14-bis, in caso di appalti aggiudicati con il criterio di cui al comma 3 (OEPV), le stazioni appaltanti non possono attribuire alcun punteggio per l'offerta di opere aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta (cfr. anche art.95 co.14-bis, Codice)

La norma impedisce alla stazione appaltante di stimolare un confronto competitivo su varianti di tipo meramente quantitativo nel senso dell'offerta di opere aggiuntive, che potrebbero rivelarsi lesive del principio di economicità di esecuzione ovvero di qualità della prestazione principale. Il legislatore ha imposto di non tenere conto di elementi meramente quantitativi nell'ambito di offerte che debbono prestare attenzione alla qualità, visto che la quantità sconta le valutazioni dell'offerente (sulla base di quanto è stato già definito dalla stazione appaltante nel progetto e nel capitolato tecnico) nella parte riservata al prezzo

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

Parere del CdS n.966 del 13.4.2018




Il CdS sulla *ratio* del comma 14-bis

• Punto 3.2 del parere del CdS:

- Un ulteriore utile indicazione operativa per le stazioni appaltanti avrebbe potuto riguardare la previsione del nuovo comma 14-bis dell'articolo 95 (per come introdotto ad opera del 'decreto correttivo' del 2017), secondo cui "in caso di appalti aggiudicati con il criterio [dell'OEPV sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo], le stazioni appaltanti non possono attribuire alcun punteggio per l'offerta di opere aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta"
- La *ratio* di fondo che ha ispirato in parte qua la novella legislativa è piuttosto evidente: si è inteso evitare, in procedure indette sulla base del progetto esecutivo (come di regola avviene ai sensi dell'articolo 59 del Codice), che l'aggiudicazione possa essere disposta – come per il passato è spesso avvenuto – premiando elementi di carattere avulso rispetto al proprium della procedura (e, in particolare, l'offerta di opere aggiuntive rispetto a quelle incluse nella progettazione esecutiva)
- Tale previsione primaria, tuttavia, determina l'effetto di rendere ben difficile per le stazioni appaltanti la concreta individuazione degli elementi qualitativi dell'offerta nell'ambito di un criterio (quello dell'OEPV) che, pure, dovrebbe garantirla in massimo grado. Ed infatti, l'esistenza di un duplice vincolo (quello derivante dalla sostanziale immutabilità della progettazione e quello – nuovo – derivante dalla non valutabilità di opere aggiuntive) rende quanto mai difficoltosa l'enucleazione di criteri idonei a valutare gli aspetti qualitativi dell'offerta
- Ebbene, la Commissione speciale ritiene che le Linee guida in esame avrebbero potuto (al richiamato fine di garantire la promozione dell'efficienza e della qualità dell'attività amministrativa, nonché l'omogeneità dei procedimenti amministrativi) fornire indicazioni di grande utilità pratica al fine di impostare in modo adeguato la gestione del criterio di aggiudicazione in esame, alla luce dei nuovi vincoli di cui al comma 14-bis dell'art.95

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

Esempio acquisito da fonti aperte




18.2. Criteri e sub-criteri di valutazione dell'offerta tecnica

	Criteri e sub-criteri	max 50 punti	opzioni	
A	Proposte migliorative e aggiuntive in relazione al miglioramento della sede stradale:			
	Sarà assegnato il punteggio al concorrente che formulerà una proposta migliorativa rispetto a quanto previsto nel Progetto Esecutivo a base d'asta, in relazione al miglioramento dello spessore del tappetino di usura e della relativa fresatura per l'intera pavimentazione da asfaltare: (max 50 punti)	50		
A.1	selezionare solo una delle seguenti opzioni:			
	per un maggiore spessore di cm 1 di quello previsto in progetto	25		
	per un maggiore spessore di cm 2 di quello previsto in progetto	50		
A.2	Sarà assegnato il punteggio al concorrente che formulerà una proposta migliorativa rispetto a quanto previsto nel Progetto Esecutivo a base d'asta, in relazione al miglioramento della pavimentazione stradale interessata da fenomeni di cedimenti: (max 7 punti)	7		
A.3	Sarà assegnato il punteggio al concorrente che formulerà una proposta migliorativa rispetto a quanto previsto nel Progetto Esecutivo a base d'asta, in relazione al miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale (segnalatica, ecc): (max 5 punti)	5		
A.4	Sarà assegnato il punteggio al concorrente che formulerà una proposta migliorativa ed integrativa rispetto a quanto previsto nel Progetto Esecutivo a base d'asta, in relazione ad una eventuale estensione del rifacimento della pavimentazione stradale nelle aree limitrofe a quelle di progetto, da esprimere in metriquadrati: (max 18 punti)	18		
B	Organizzazione, qualifiche, esperienza del personale e sicurezza.	max 5 punti		
B.1	Proposta migliorativa in relazione all'organizzazione di impresa nella gestione dell'appalto, esplicativa delle risorse impiegate, in termini sia di quantità, tipologia di mezzi ed attrezzature, che in relazione alla qualifica ed esperienza delle risorse umane, utilizzate nell'appalto, nonché in relazione all'organizzazione del cantiere e alla programmazione dei lavori, con particolare riguardo alla gestione della sicurezza e mitigazione dei disagi dell'area di cantiere con l'ambiente circostante. (max 5 punti)	5		
	TOTALE OFFERTA TECNICA	85		
	TOTALE OFFERTA ECONOMICA	15		
	TOTALE	100		

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

Limiti delle varianti migliorative: solo per i servizi ?



Criteri di valutazione e progettazione nel d.lgs. n.50/2016


- **Art.23, comma 15, codice (livelli di progettazione):**
 - Per quanto attiene agli appalti di servizi il progetto deve contenere ... il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

LEONARDO MICOMI - OEPV

12

Sulla OEPV



Le criticità della OEPV


- Il metodo che si sceglie per ordinare le offerte condiziona il risultato (graduatoria)
- I criteri di valutazione dei singoli elementi sono talora **troppo discrezionali**
- **Verificabilità dei punteggi** dei singoli elementi è impossibile
- I criteri o elementi di valutazione **non sono misurabili** o monetizzabili, quindi è **incerta la convenienza** (varianti e aumento dei costi insensibili al criterio OEPV)
- Le varianti migliorative in sede di gara (nel metodo Q/P) **non si conciliano con il progetto esecutivo** se non per aspetti marginali
- Soglie di anomalia **non efficaci** ($4/5 = 0,8$)
- Riparametrazione può causare **distorsioni**
- **Alcuni rimedi possibili:**
 - Analisi di consistenza (delle valutazioni della commissione giudicatrice)
 - Simulazione della gara (verifica della robustezza dei pesi)

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

LEONARDO MICONI - Gare e fatti di corruzione

13

Parere CdS 1767 del 2.8.2016 sulla riparametrazione linee guida



Perché le linee guida lasciano (ora) alla stazione appaltante la scelta sulla riparametrazione esterna

Off.	Elemento a)		Elemento b)		Senza Riparametrazione		Con Riparametrazione		Prezzo			Ordinamento delle offerte		
	20	20	Tot.	Δ punti	Tot.	Δ punti	Tot.	Δ punti	60			Senza Rip.	Con Rip.	
A	0,4	8,00	0,5	10,00	18,00		0,78	31,30		1,6%	0,89	53,33	71,33	84,64
B	0,55	11,00	0,6	12,00	23,00		1,00	40,00		1,7%	0,94	56,67	79,67	96,67
C	0,6	12,00	0,45	9,00	21,00		0,91	36,52		1,8%	1	60,00	81,00	96,52

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

LEONARDO MICONI - ANAL

14

Q/P poco o affatto performante					
asphaltica ROMA World					
Confronti delle graduatorie di più metodi					
Offerte in gara	wsm	ahp	electre	topsis	Q / P
A	2	2	1	2	2
B	3	3	3	1	4
C	4	4	4	4	5
D	1	1	2	3	1
E	5	5	5	5	3

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

LEONARDO MICONI - Gare e fatti di
corruzione

15

Prezzo più basso: metodo complesso e non performante

n.	offerte	a) taglio del 20 % delle ali	b) taglio del 20 % ali, con modifica della media	c) Media più il 15 %	d) Media più il 10 %	e) taglio del 10 % delle ali, con sorteggio di 0,6 - 0,7 - 0,8 - 0,9 (M + P)					
		taglio delle ali 20 %	scarti semp sogli a) lici	1° cifra della somma ma ribasi offert i	scarti semp sogli b) lici	taglio dell ali 10 %	scarti media semp sogli e) base	M + 0,6 x S	M + 0,7 x S	M + 0,8 x S	M + 0,9 x S
1	34,199			34,199	34,199	34,199	34,199	34,199	34,199	34,199	34,199
2	33,871			33,871	33,871	33,871	33,871	33,871	33,871	33,871	33,871
3	33,78			33,78	33,78	33,78	33,78	33,78	33,78	33,78	33,78
4	33,748	33,748	2,490 7	33,748	33,748	33,748	33,748	33,748	33,748	33,748	33,748
5	33,257	33,257	1,999 7	33,257	33,257	33,257	33,257	33,257	33,257	33,257	33,257
6	32,996	32,996	1,738 7	32,996	32,996	32,996	32,996	32,996	32,996	32,996	32,996
7	32,085	32,085	0,827 7	32,085	32,085	32,085	32,085	32,085	32,085	32,085	32,085
8	31,21	31,21	31,25 7	31,21	31,21	31,21	31,21	31,21	31,21	31,21	31,21
9	30,676	30,676	33,02 2	30,676	30,676	30,676	30,676	30,676	30,676	30,676	30,676
10	29,65	29,65	24,57 6	29,65	29,65	29,65	29,65	29,65	29,65	29,65	29,65
11	29,334	29,334	30,50 6	29,334	29,334	29,334	29,334	29,334	29,334	29,334	29,334
12	28,36	28,36	36,309 6	28,36	28,36	28,36	28,36	28,36	28,36	28,36	28,36
13	26,87	26,87	34,73 8	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87
14	20,15	20,15	31,08 8	20,15	20,15	20,15	20,15	20,15	20,15	20,15	20,15
15	18,524	18,524	32,846 0,122	18,524	18,524	18,524	18,524	18,524	18,524	18,524	18,524

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

ORDINE DEGLI ARCHITETTI ROMA

LEONARDO MICONI - Codice e correttivo

ROMA 25 e 26 ottobre 2018

ORDINE DEGLI ARCHITETTI ROMA

LEONARDO MICONI - Codice e correttivo

Rapporti tra qualità del bando e nuovi poteri dell'Anac (Reg.13.6 art.211, co.1-bis e co.1-ter, d.lgs. 50/2016, GU n.164 del 17.7.2016)



Atti impugnabili con il ricorso diretto

- **Art.4, Reg. art.211 commi 1-bis e 1-ter Codice (fattispecie legittimanti)**
 - Regolamenti e atti amministrativi generali, Atti di programmazione
 - **Bandi, Avvisi, Bandi-tipo adottati dalle stazioni appaltanti**
 - Sistemi di qualificazione degli operatori economici istituiti dagli enti aggiudicatori nei settori speciali
 - Capitolati speciali di appalto
 - Atti d'indirizzo che stabiliscono modalità partecipative alle gare
 - Delibere a contrarre
 - Ammissioni ed esclusioni dalla gara, aggiudicazioni
 - Validazioni e approvazioni della Progettazione
 - Nomine del RUP, nomine della Commissione giudicatrice
 - Rinnovo tacito, provvedimenti applicativi della clausola revisione prezzi e dell'adeguamento dei prezzi
 - **Autorizzazioni del RUP e/o approvazioni di varianti o modifiche in corso di esecuzione (v. art.106 e art.175)**
 - Affidamenti di lavori, servizi o forniture supplementari
- **CdS, parere n.1119 del 26.4.2018**
 - Sono escluse le violazioni che incidono sulla fase di esecuzione del contratto
 - Sono comprese le violazioni che si traducono di fatto nell'affidamento di nuovi contratti in corso di esecuzione (varianti, prestazioni supplementari, rinnovi taciti)

ROMANEO PRIMO/SC/Informazione

LEONARDO MICONI – ANAC

17

Reg.13.6.2018 ex art.211, co.1-bis e co.1-ter, d.lgs. 50/2016, GU n.164 del 17.7.2016



Fattispecie legittimanti il ricorso previo parere motivato (art.6, reg.)

- Affidamento di contratti pubblici senza previa pubblicazione di bando o avviso nella GUUE, nella GURI, sul profilo di committente della stazione appaltante e sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'Autorità, se tale pubblicazione sia prescritta dal codice
- Affidamento mediante procedura diversa da quella aperta e ristretta fuori dai casi consentiti che abbia determinato l'omissione di bando o avviso ovvero dell'avviso di pre-informazione di cui all'art.59, co.5 e all'art.70 del codice;
- Rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture
- Modifica sostanziale del contratto che avrebbe richiesto una nuova procedura di gara ai sensi degli art.106 e art.175
- Mancata o illegittima esclusione di un concorrente nei casi previsti dall'art.80 e dall'art.83, co.1, del codice
- Contratto affidato in presenza di una grave violazione degli obblighi derivanti dai trattati, come riconosciuto dalla Corte di giustizia dell'UE in un procedimento ai sensi dell'articolo 258 del TFUE
- Mancata risoluzione del contratto nei casi di cui all'art. 108, co.2 del codice
- **Bando che contenga clausole o misure ingiustificatamente restrittive della partecipazione e della concorrenza**

ROMANEO PRIMO/SC/Informazione

LEONARDO MICONI – ANAC

18