

COMUNICATO STAMPA

di **enzo colonna**

consigliere comunale di Altamura (indipendente di sinistra, eletto nella lista DS)

Altamura, lì 31 agosto 2001

Riorganizzare il servizio di raccolta dei rifiuti: una società mista per la gestione del servizio e della discarica.

«Il 17 agosto la Giunta, prendendo atto della sostituzione di un membro della commissione giudicatrice, ha dato il formale via libera all'insediamento della Commissione chiamata a giudicare le offerte delle ditte partecipanti alla gara di appalto per la concessione del servizio di igiene urbana e dei servizi complementari: la commissione, presieduta dal dirigente *pro-tempore* dell'Ufficio Tecnico comunale, presto si riunirà per gli adempimenti preliminari.

Si tratta, come è noto, di un appalto per un servizio che durerà 10 anni e per un canone annuo base di oltre 10 miliardi (esattamente £ 10.162.091.690). Le offerte pervenute sono in tutto cinque ed attualmente custodite, ancora chiuse, in cassaforte presso il Comune. Dinanzi ad una procedura di gara impostata ed avviata dalla precedente amministrazione l'attuale Giunta - dopo essere stata costretta a disporre un'ulteriore proroga di 6 mesi del servizio espletato dalla ditta da anni concessionaria del servizio (è la quarta proroga per un servizio scaduto il 30 novembre 1999: la terza proroga è infatti scaduta il 31 maggio, pochi giorni dopo l'insediamento del nuovo Sindaco che non poteva non disporre un'altra proroga pena la sospensione totale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti) - aveva la seguente alternativa: 1) dare disposizioni affinché si completasse la procedura di gara con l'apertura delle buste pervenute; oppure, in presenza di interessi pubblici prevalenti o di incongruità amministrative, 2) procedere in autotutela alla revoca/annullamento dell'intera procedura di gara.

Mettendo per un momento da parte ogni altra (pur rilevante) considerazione relativa al merito dell'organizzazione e gestione del servizio (così come sono configurati nel capitolato di gara) ed alle prescelte modalità della sua aggiudicazione in concessione, i parametri di valutazione e ponderazione contemplati dall'art. 5 del Capitolato Speciale hanno ingenerato dubbi e perplessità in molti cittadini altamurani, in quanto appaiono per un verso generici e per l'altro incoerenti (o addirittura in contrasto) rispetto alla funzione che sono chiamati a svolgere.

Cons. Stato, ad. gen., 16 maggio 1996, n. 77: «in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, la determinazione dei parametri di valutazione e ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa va fatta tenendo conto della distinzione tra "elementi" e "parametri" di valutazione; infatti, i primi (merito tecnico, caratteristiche qualitative, prezzo, tempo, ecc.) sono elementi "variabili" secondo il contratto, che solo in seguito si trasfondono in punteggi numerici, e cioè in "parametri di valutazione e di ponderazione"; pertanto, mentre l'"elemento" costituisce la caratteristica dell'offerta in base alla quale deve scaturire una valutazione da parte dell'amministrazione, il

parametro è quel dato numerico volto a garantire, in relazione alla natura del servizio, un corretto rapporto prezzo-qualità».

Nel nostro caso, il criterio di aggiudicazione è appunto, secondo quanto prevede il bando di gara predisposto dalla precedente amministrazione, quello dell'appalto concorso «*ex D.Lgs. 157/95 art. 6 comma 1 c) e successive modificazioni apportate da ultimo dal D.Lgs. 65/2000*», in particolare quello dell'«*offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 23 comma 1 lett. b) ed art. 25 D.Lgs. 157/95 come da ultimo modificato dal D.Lgs.65/2000, ed art. 5 del Capitolato Speciale d'appalto*».

L'art. 23, comma 1, lett. b, dispone che gli appalti pubblici di servizi possano essere aggiudicati anche in base al seguente criterio: «a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutabile in base ad elementi diversi, variabili secondo il contratto in questione, quali, ad esempio, il merito tecnico, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, il termine di consegna o esecuzione, il prezzo».

L'art. 5 del Capitolato Speciale prevede che nella valutazione di ogni singola offerta la commissione esaminatrice (i cui componenti sono stati anch'essi nominati dalla precedente amministrazione) abbia a disposizione complessivamente un massimo di 100 punti: 55 per la "qualità del servizio" offerto (art. 5, *sub A*) e 45 per la "proposta economica del servizio" [cioè il canone annuo a cui la ditta offerente è disposta ad effettuare il servizio appaltato: il prezzo o canone proposto non può essere superiore a quello posto a base di gara, vale a dire £ 10.162.091.690 all'anno (art. 5, *sub B*)]. Per quanto riguarda la prima voce (A) - in particolare le componenti "Merito tecnico e modalità di esecuzione dei vari servizi sotto l'aspetto igienico-sanitario" (A1), "Proposte relative alla raccolta differenziata" (A2) e "Campagna promozionale pubblicitaria e di sensibilizzazione" (A4) -, essa appare formulata in modo generico, priva di quella specificità ed oggettività richieste secondo un principio giurisprudenziale ormai consolidato.

Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 1997, n. 626: «qualora la p.a. decida di affidare l'appalto di un servizio in base all'offerta economicamente più vantaggiosa vengono contratti i margini di discrezionalità della commissione giudicatrice, a vantaggio della trasparenza e dell'obiettività della sua attività valutativa e a garanzia della par condicio delle imprese partecipanti e, quindi, è obbligata la p.a. stessa a specificare ed a render noti preventivamente gli elementi tecnici ed economici delle offerte che formeranno oggetto di valutazione, nonché i parametri che saranno applicati da detta commissione».

Ancor maggiori perplessità desta il parametro di ponderazione e valutazione previsto per la seconda voce (B). Il capitolato d'appalto dispone che il punteggio da assegnare al prezzo offerto da ciascuna ditta concorrente sia quello risultante dall'applicazione della seguente formula:

$$P = 45 \times \left[1 - \frac{(CGm - CGi)^2}{CGm^2} \right]$$

con:

P = punteggio da attribuire
45 = punteggio massimo attribuibile

CGm = Canone Globale minimo posto in offerta
CGi = Canone Globale della i-ma impresa posto in offerta.

Si può osservare, però, che tale parametro contraddice la sua stessa funzione e funzionalità.

Infatti: a) esclude di fatto la possibilità di graduare il punteggio secondo l'intervallo prescelto nel capitolato da 0 a 45 [l'equazione, così come è stata concepita, condurrebbe ad attribuire un punteggio pari a 0 solo all'offerta economica pari al doppio di quella minima posta in offerta ($Cgi = 2CGm$): il che si rivela assolutamente impossibile tenendo presente il limite massimo di £ 10.162.091.690 fissato nel bando di gara ed il limite minimo rappresentato dai costi fissi ed imprescindibili (personale per un minimo di 98 unità, macchinari e mezzi, ammortamenti, smaltimento dei rifiuti negli impianti di bacino o extrabacino, ecc.) e da un seppur minimo utile di impresa (è realistica la stima che colloca intorno a 8 miliardi annui tale limite minimo)]; b) anzi restringe il margine di valutazione e di necessaria differenziazione delle offerte al minimo, a frazioni risibili di punto (si veda la simulazione di cui agli *Allegati 1* e *2*: al cospetto di un'offerta minima di 8 miliardi annui a cui verrebbe assegnato il punteggio massimo pari a 45, quella ammontante a circa 10 miliardi si vedrebbe comunque riconosciuta 43,54 punti; cioè la proposta economica che assicura un risparmio di spesa per la collettività di 2 miliardi annui verrebbe "premiata" con appena 1,46 punti).

Non bisogna certo dimenticare che la legge non fissa in modo rigido i criteri a cui i Comuni e le commissioni esaminatrici si devono attenere nella valutazione delle offerte presentate per gare d'appalto riguardanti pubblici servizi. Stabilisce, però, che i parametri di valutazione e di ponderazione di tutti gli elementi dell'offerta devono «**garantire, in relazione alla natura del servizio, un corretto rapporto prezzo-qualità**». In particolare, l'art. 23, al comma 6, dispone che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente per il settore interessato sono stabiliti parametri di valutazione e di ponderazione degli elementi di cui al comma 1, lettera b), volti a garantire, in relazione alla natura del servizio, un corretto rapporto prezzo-qualità».

Nel settore specifico (servizio di igiene urbana e servizi complementari), non risultando fissati con decreto tali parametri di valutazione e ponderazione, spetta alla stazione appaltante fissarli con precisione nel capitolato di gara, garantendo appunto, in relazione alla natura del servizio, "**un corretto rapporto prezzo-qualità**" (Cons. Stato, ad. gen., 16 maggio 1996, n. 77).

TAR Puglia, sez. II, Bari, 12 marzo 1997, n. 238: l'aggiudicazione segue «la valutazione di una pluralità di elementi ... ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza possibilità, per l'amministrazione appaltante, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di giudicarli e ponderarli, di pretermetterne alcuno riservando ad altro un valore determinante ed assorbente al fine dell'aggiudicazione».

Per sgomberare il campo da simili perplessità (da più parti espresse) e per fare chiarezza sull'eventualità che i parametri di valutazione e ponderazione individuati dal Capitolato Speciale possano, oggettivamente e di fatto, pretermettere la valutazione di un elemento (il prezzo) e riservare all'altro (la qualità del servizio) un valore determinante ed assorbente al fine dell'aggiudicazione, **sarebbe opportuno che l'attuale Amministrazione comunale, prima ancora che la commissione giudicatrice si insedi, si attivi a verificare la congruità e la legittimità amministrativa dei**

criteri di valutazione individuati dal capitolato d'appalto: un capitolato, è bene ricordare, redatto ed approvato dalla precedente amministrazione di centrodestra.

Nell'ipotesi in cui, ad esito di tale verifica, si dovessero accertare anomalie, incongruenze, insufficienze o illegittimità amministrative nel capitolato d'appalto, **l'Amministrazione dovrebbe procedere, senza indugio, alla revoca degli atti sin d'ora prodotti e della gara d'appalto e pensare ad una rapida riorganizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti.**

Sarebbe auspicabile, infatti, un revirement dell'orientamento da ultimo assunto (con la deliberazione del 17 agosto) dall'Amministrazione comunale che si collochi nella direzione della costituzione di una società mista per la gestione del servizio stesso e dell'impianto di smaltimento (la discarica di bacino, attualmente di proprietà privata, è situato proprio nel territorio del Comune di Altamura).

Una recentissima pronuncia del Consiglio di Stato (Cons. Stato 20 agosto 2001, n. 4471: consultabile sul sito internet www.giustizia-amministrativa.it) ha ritenuto, ad esempio, pienamente legittima la scelta del Comune di Monteroni (prov. di Lecce) di revocare addirittura l'aggiudicazione di un appalto al fine di costituire una società mista di gestione del servizio. Una scelta – sottolinea il Consiglio di Stato - che risponde in pieno ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dettati dal decreto legislativo n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) per questo settore. «La determinazione comunale di costituire, per la gestione del servizio, una società mista e di revocare quindi la precedente aggiudicazione... si fonda, tra l'altro, - si legge nella sentenza - sulle seguenti considerazioni (sviluppate sulla base di uno studio commissionato alla Euroconsulting Engineering): ... la costituzione della società mista corrisponde alla esigenza di assicurare la necessaria partecipazione dell'ente pubblico alla gestione concreta del servizio, nonché al ruolo dallo stesso rivestito nell'assunzione delle decisioni fondamentali che ne regolano l'espletamento data l'importanza che lo stesso riveste per l'intera comunità; dal punto di vista economico, il risultato di più grande rilievo, in combinazione con quanto già esposto, è rappresentato dalle ottime possibilità di controllo della politica tariffaria che una gestione tramite società mista consente in via diretta e immediata».

Tali motivazioni sono parse al Consiglio di Stato adeguate, perfettamente logiche e sufficienti a sorreggere il provvedimento di revoca. Se ciò vale per la revoca di un provvedimento come l'aggiudicazione di un appalto, ancor più possono valere per un provvedimento di revoca di una gara d'appalto ancora non espletata.

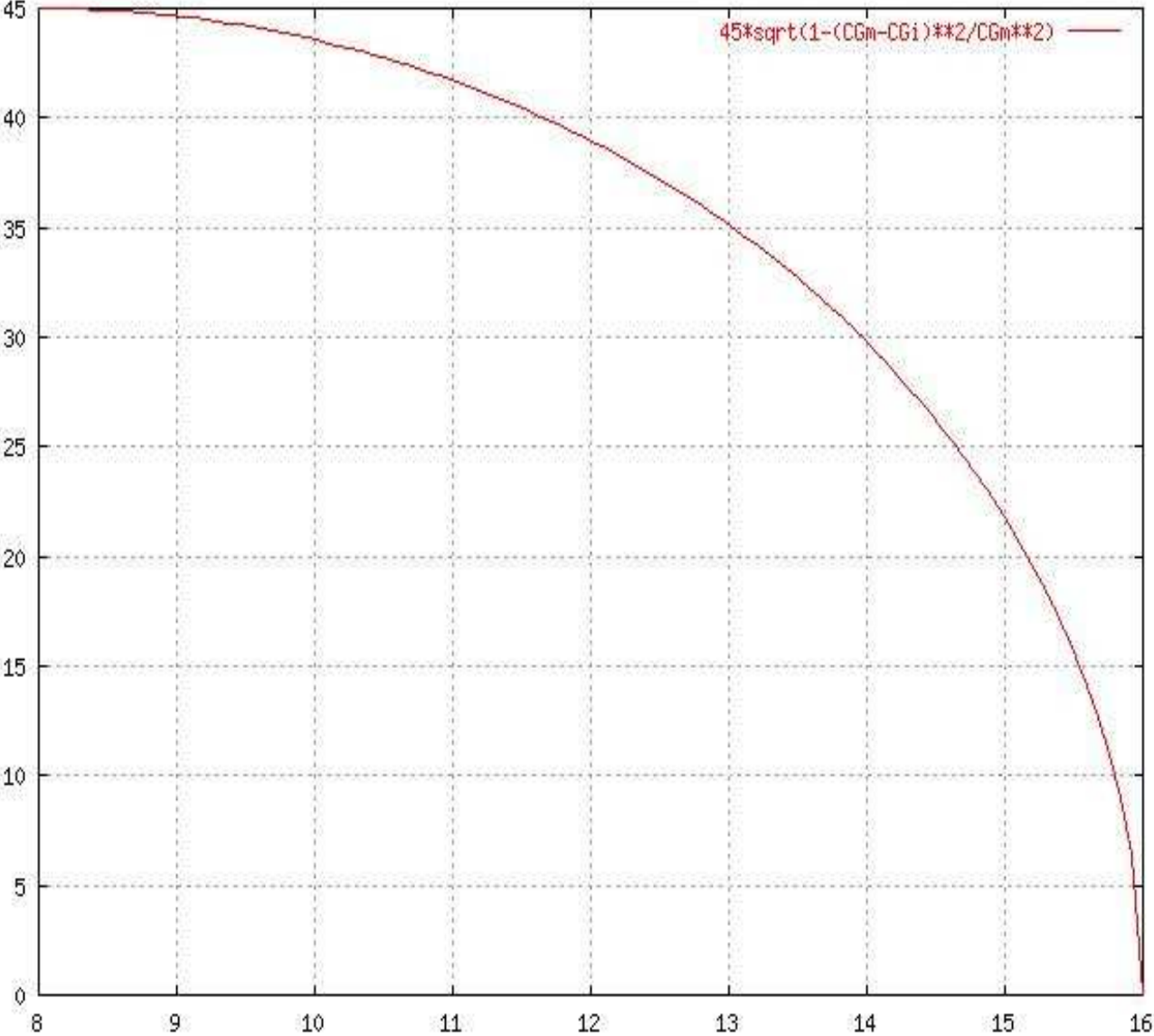
In ogni caso ed in via residuale, se così non dovesse o potesse essere, c'è da augurarsi almeno che l'Amministrazione comunale faccia valere fino in fondo le prerogative che la legge e lo stesso Capitolato di gara le riconoscono.

Capitolato Speciale di Appalto, art. 45, ultimo capoverso: *"L'Amministrazione Comunale si riserva la più ampia facoltà di non aggiudicare l'appalto nel caso che, a suo insindacabile giudizio, non ritenga le offerte convenienti".»*

Dr. Enzo Colonna

Seguono Allegati 1 e 2:

Allegato 1



Allegato 2

Offerta Punteggio
(in miliardi)

8	45
8,08081	44,9977
8,16162	44,9908
8,24242	44,9793
8,32323	44,9633
8,40404	44,9426
8,48485	44,9173
8,56566	44,8874
8,64646	44,8528
8,72727	44,8137
8,80808	44,7698
8,88889	44,7214
8,9697	44,6682
9,05051	44,6103
9,13131	44,5478
9,21212	44,4805
9,29293	44,4084
9,37374	44,3316
9,45455	44,2499
9,53535	44,1635
9,61616	44,0722
9,69697	43,976
9,77778	43,8748
9,85859	43,7687
9,93939	43,6577
10,0202	43,5416
10,101	43,4204

Valori di riferimento:

CGm = 8 miliardi

CGm = canone globale minimo