

Le referenze quale criterio di aggiudicazione

Premesse

La legge sulle commesse pubbliche del Cantone Ticino (LCPubb), elenca alcune referenze che i committenti possono chiedere ai concorrenti, a comprova della loro capacità economica e finanziaria rispettivamente di quella tecnica.

In particolare l'art. 21, a proposito di capacità economico-finanziaria, prevede alla lett. c), la consegna di:

- c) *dichiarazione concernente la cifra d'affari globale e la mole dei lavori eseguiti dall'offerente negli ultimi esercizi.*

L'art. 22, in merito alle capacità tecniche, elenca le possibilità per documentarle:

- a) *documenti di studio e attestati di capacità professionale dei dirigenti o dei collaboratori professionali dell'offerente ed in particolare delle persone responsabili dell'esecuzione della commessa;*
- b) *dichiarazione riguardante le capacità in personale e i mezzi tecnici che concorrono nello svolgimento della commessa;*
- c) *l'elenco dei lavori eseguiti negli anni precedenti l'appalto, corredato dai certificati di buona esecuzione dei lavori più importanti, indicanti l'importo, il periodo e il luogo d'esecuzione;*

Secondo la legge si tratta quindi di **criteri di idoneità**, atti a verificare se l'offerente offre sufficienti garanzie, legate all'esperienza acquisita e all'organizzazione/formazione dei quadri, che dimostrano la sua attitudine a eseguire una determinata commessa.

Molte commesse per appalti pubblici, al contrario, prevedono di utilizzare queste referenze per giudicare non l'offerente, ma l'offerta. Sono quindi richiesti e valutati quali criteri di aggiudicazione e non, come previsto dalla legge, quali criteri di idoneità.

Questa prassi, dipendente soprattutto dal fatto che molte volte non è affatto semplice definire dei criteri di aggiudicazione in diretta relazione con il tipo di commessa, si è ormai instaurata ed è stata accettata anche dai tribunali.

Di seguito l'estratto di una delle tante sentenze del Tribunale cantonale amministrativo che si china sul tema.

“Le cosiddette referenze servono essenzialmente ad attestare la capacità del concorrente di realizzare l'opera messa a concorso, rispettivamente di fornire la prestazione oggetto della commessa. Forniscono quindi anzitutto informazioni sull'idoneità del concorrente. La giurisprudenza, scostandosi dalla dottrina, ammette comunque la possibilità di utilizzarle come criteri d'aggiudicazione (AGVE 1999, 329 e rimandi).”

Di regola i criteri di idoneità sono imperativi e quindi chi li possiede è considerato idoneo mentre gli altri concorrenti vengono esclusi dalla gara. Non è invece così per quelli di aggiudicazione, che solitamente vengono valutati con formule, griglie o altro, stabilendo, con l'aiuto di fattori di ponderazione per ogni criterio o sottocriterio, una graduatoria delle offerte.

Per utilizzare al meglio le referenze quale criterio di aggiudicazione e far sì che producano il loro effetto, quello di aiutare il committente a individuare la migliore offerta, è necessario valutare alcuni aspetti che di seguito elenchiamo.

A. Referenze per lavori analoghi

Numero di referenze richieste

Di principio si potrebbe affermare che più alto è il numero di referenze presentate e migliore è la ditta che le possiede. Prima di abbracciare questo principio è indispensabile fare alcune riflessioni, quali:

- Il risultato qualitativo dell'oggetto del quale è presentata la referenza è conosciuto e verificabile?
- Le referenze hanno tutte il medesimo valore?
- In particolare per oggetti speciali quali scuole, ospedali, case anziani, ecc., bisogna tener conto del numero esiguo di nuove costruzioni e quindi di referenze disponibili. In questi casi è opportuno limitare le referenze richieste e/o ammettere quelle di oggetti analoghi che devono però essere chiaramente definiti.
- Gli oggetti presentati quali referenze sono stati eseguiti dalla medesima squadra della ditta? Se non è il caso, hanno la stessa valenza?
- La valutazione in base al numero di referenze è lineare? Se sì significa che chi ha eseguito 10 lavori analoghi è doppiamente "bravo" rispetto a chi ne ha eseguito solo 5. È vero?
- Quanti oggetti sono necessari per attestare in definitiva che la ditta ha la sufficiente esperienza per eseguire l'oggetto in appalto?
- Questo numero di referenze richieste porterà ad assegnare ai concorrenti la nota massima (ad esempio nella scala 1-6, la nota 6) o la sufficienza (nota 4)?

Importo dei lavori eseguiti

Come per il numero di referenze, anche un importo elevato dei lavori eseguiti non è sempre necessariamente segno di migliore qualità. È quindi opportuno chiedersi:

- A quale importo minimo dovrebbe ammontare il valore di un lavoro analogo per dare sufficienti garanzie sulla capacità di eseguire l'oggetto in appalto?
- È necessario e/o importante che il valore della referenza sia almeno uguale al valore dell'oggetto in appalto? Perché?
- Una ditta che ha eseguito in maniera soddisfacente un'opera analoga, di dimensioni anche molto più ridotte dell'oggetto in appalto non può essere in grado di eseguirlo correttamente?
- Importo e numero di referenze sono valutati in relazione fra loro? Quindi tutte le referenze devono superare l'importo minimo oppure no?

Lavori analoghi

La definizione di quali lavori sono ritenuti analoghi è molto importante ai fini di una corretta valutazione. Determinante giuridicamente è infatti quanto previsto dagli atti di appalto. Ci sono già diverse sentenze del Tribunale amministrativo che stabiliscono che una referenza non può essere tenuta in considerazione se non corrisponde a quanto formulato nelle condizioni di appalto, anche se di fatto potrebbe benissimo esserlo.

È quindi indispensabile precisare in maniera inequivocabile quali tipi di lavori, in fase di aggiudicazione, saranno ritenuti analoghi. Per farlo bisogna stabilire quali sono le peculiarità che distinguono l'opera in appalto e in quali tipi di lavori esse si possono riscontrare, quindi indicare questi tipi di lavoro quali analoghi. Solo così si eviterà di non poter considerare valide referenze che pur attestano la capacità di un concorrente ad eseguire la commessa.

Esempio: oggetto della commessa, specificato anche dalle referenze richieste, è il rifacimento di un tronco stradale e delle infrastrutture sottostanti. Un concorrente inoltra anche referenze che attestano l'esecuzione di canalizzazioni comunali. Devono/possono essere prese in considerazione o no? Come detto sopra esistono sentenze che dicono che queste referenze non sono analoghe e quindi non possono essere prese in considerazione per l'aggiudicazione! Se queste risultassero determinanti ai fini dell'aggiudicazione, la ditta esclusa potrebbe inoltrare ricorso, con buone possibilità di vincerlo.

È quindi opportuno soppesare bene in fase di allestimento degli atti di appalto quali lavori ammettere come analoghi all'opera da eseguire.

B. Referenze del personale

Nominativo e qualifiche dei quadri

Utilizzare le referenze del personale quale criterio di aggiudicazione può a volte rivelarsi inopportuno poiché esiste il rischio che quanto indicato nell'offerta non corrisponda poi alla realtà in fase di esecuzione.

Esempio: una commessa viene aggiudicata all'offerta A, grazie ad aver previsto quale capo cantiere una persona che ha già operato con soddisfazione per il committente. A causa di un lieve ritardo dell'inizio lavori, il capo cantiere non è più disponibile. Significa premiare qualcosa che non viene messo a disposizione e sarebbe una grave disparità di trattamento nei confronti degli altri concorrenti.

In certi casi può essere corretto premiare una migliore qualifica dei quadri previsti per realizzare l'opera. Non è però sempre vero che un titolo ritenuto superiore a un altro sia garanzia di migliore qualità. Anche in questi casi è opportuno valutare se sia interessante e corretto premiare le offerte che indicano personale con titoli superiori. Meglio sarebbe, quando fosse indispensabile disporre in fase realizzativa di personale specifico, definirlo quale criterio di idoneità e non di aggiudicazione.

C. Riferenze/qualità delle attrezzature

Numero e tipo di attrezzature

Il numero e tipo di attrezzature previste per l'esecuzione dei lavori determina i rendimenti e si ripercuote quindi sui prezzi e sul programma lavori. È quindi corretto che il committente giudichi questi due elementi e non il numero e la resa delle macchine. Indicare nell'offerta macchinari con elevate prestazioni, che però non possono essere sfruttate per quel lavoro specifico, non porta certo valore aggiunto all'offerta! Porta però punti ai criteri di aggiudicazione.

Chiedere di indicare l'attrezzatura che la ditta possiede e premiare chi possiede la più performante non porta necessariamente a stabilire la migliore offerta. A dipendenza delle particolarità dei lavori succede anche che certe attrezzature vengano acquistate o noleggiate unicamente ad aggiudicazione avvenuta!

D. Conclusioni

Le referenze possono essere utilizzate anche quale criterio di aggiudicazione. È però necessario che il committente faccia un'attenta analisi per stabilire se così facendo si riesca veramente a premiare la migliore offerta e non solo a premiare la miglior documentazione fornita.

L'esperienza insegna che a volte sono state aggiudicate commesse a ditte che sulla carta dispongono di grandi referenze per lavori analoghi, di personale qualificato e di mezzi performanti, ma non necessariamente migliori di altre ditte. Dare eccessiva importanza e quindi peso alle referenze porta spesso a favorire le grandi ditte, a scapito delle PMI, anche se queste dispongono di tutti i requisiti per eseguire a regola d'arte l'oggetto della commessa.