



La qualità dei servizi è garantita non dai minimi ma dalle gare

La presenza dei minimi ha ostacolato la formazione di una cultura della qualità della progettazione. Ora, per evitare che la liberalizzazione della tariffa, premi i consulenti più spregiudicati e mediocri, è necessario che la Pa indichi gare a procedura ristretta in cui il “peso” del prezzo è marginale.

Il Dl 4 luglio 2006, n. 223 (nel seguito, il decreto Bersani), convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha soppresso l'inderogabilità del compenso minimo previsto dalla «Tariffa professionale degli ingegneri ed architetti» (nel seguito, la Tariffa). Per comprendere l'importanza del fatto e le conseguenze che esso potrebbe avere sul mercato italiano dei servizi di ingegneria e architettura (nel seguito, il mercato della consulenza), è opportuno richiamare e commentare talune caratteristiche peculiari del mercato italiano. Facciamo riferimento al settore dei lavori pubblici, nel quale l'evidenza pubblica dei procedimenti di selezione dei consulenti, prevista dalla normativa, rende più evidenti gli effetti del decreto Bersani.

Il mercato italiano della consulenza

La Tariffa professionale

Il pagamento dei servizi di consulenza si è sempre basato sulla Tariffa, secondo la quale i servizi di progettazione e direzione lavori sono compensati in percentuale del costo dell'opera cui si riferiscono. Il compenso minimo stabilito dalla Tariffa per un dato servizio

è divenuto nel 1958 inderogabile, e tale è rimasto fino alla promulgazione del decreto Bersani.

La selezione del progettista

La scelta del progettista avviene in genere con il criterio «dell'offerta economicamente più vantaggiosa» valutando, sia il compenso richiesto, sia taluni elementi di carattere tecnico. Il compenso è stato di regola, fino a ora, assai simile per tutti i concorrenti, poiché tutti hanno fatto riferimento al compenso minimo stabilito dalla Tariffa. Gli elementi tecnici coincidono usualmente con le qualifiche generali dei concorrenti, come ad esempio il fatturato per incarichi analoghi eseguiti negli ultimi anni, il numero di dipendenti laureati o diplomati, e simili. Raramente l'ente appaltante considera altri elementi, specifici per ciascun caso, che sono assai più efficaci per garantire la qualità del risultato finale, quali: la quantità e la qualità delle risorse che il concorrente metterà effettivamente in campo per eseguire i servizi, il livello di approfondimento delle analisi che eseguirà, il grado di completezza degli elaborati che promette di produrre. Il pagamento a Tariffa induce infatti gli enti pubblici a fare riferimento alle descrizioni sommarie dei servizi che compaiono nella legge istitutiva della Tariffa, oppure a quelle, più dettagliate ma sempre generiche, fornite dalla legge 109/1994 (la cosiddetta legge Merloni), dal

Altre caratteristiche della procedura sono l'esclusione delle offerte in cui il punteggio tecnico sia inferiore a una determinata soglia e la fissazione del prezzo sulla base delle risorse umane impiegate.



suo regolamento (il Dpr 21 dicembre 1999, n. 554) e, dal 2006 in poi, dal Codice dei lavori pubblici (il Dlgs 163/2006).

La cultura della qualità della consulenza

Quanto detto sopra ha ostacolato la formazione di una cultura della qualità della progettazione (e più in generale della consulenza) da parte degli enti pubblici, che di regola si sono fin qui accontentati di ricevere, a fronte di un compenso prefissato dai minimi tariffari, prestazioni di tipo standard, corrispondenti a quelle descritte dalla normativa.

La mancanza, o l'inadeguatezza, di una cultura della qualità della consulenza è particolarmente nociva nel settore delle grandi opere infrastrutturali. È infatti in base a servizi di consulenza (un piano regolatore, uno studio di fattibilità) che l'ente decide di realizzare una nuova infrastruttura; con altri servizi di consulenza (la progettazione) ne definisce le caratteristiche, i costi e i tempi di costruzione; con altri ancora (il Project & Construction Management) ne pianifica, gestisce e controlla la realizzazione. Dalla qualità di questi servizi dipende il conseguimento dei benefici in vista dei quali l'opera è stata concepita: ogni errore commesso nelle fasi qui indicate si paga più tardi, moltiplicato per un fattore assai maggiore dell'unità, con aumenti dei costi di costruzione e di gestione dell'opera.

Gli enti dovrebbero considerare che servizi di consulenza di qualità elevata sono condizione indispensabile per il successo di ogni iniziativa. D'altra parte, servizi di qualità elevata si ottengono soltanto scegliendo consulenti qualificati e compensandoli adeguatamente, il che non accade di frequente nel mercato italiano ove i criteri di selezione qualitativa non sono, di regola, idonei a premiare i consulenti più qualificati, e il compenso non risente della qualità dei servizi offerti.

Taluni enti sembrano non rendersi conto che i servizi di consulenza sono cosa ben diversa dalla fornitura di un'apparecchiatura o dalla costruzione di un manufatto. Si tratta infatti di attività intellettuali, il che deve comportare un approccio specifico per la selezione dei consulenti. A differenza di quanto accade per i lavori e le forniture, le caratteristiche del risultato di una consulenza (uno studio di fattibi-

lità, un progetto, le attività di Project & Construction Management) possono essere definite a priori solo in termini formali (la tipologia delle relazioni tecniche e degli elaborati grafici che lo studio o il progetto devono contenere, il loro formato eccetera), ma non in termini sostanziali, vale a dire in termini di «qualità». Una consulenza sarà, assai probabilmente, di qualità elevata se verrà eseguita, adottando metodologie adeguate, da specialisti competenti nelle discipline coinvolte dal caso specifico, abituati a redigere studi o progetti analoghi, assuefatti a un costruttivo lavoro di squadra, e così via, vale a dire se il consulente utilizzerà procedimenti adeguati e risorse di qualità elevata. È quindi essenziale che l'ente chieda ai concorrenti di illustrare in offerta quale approccio metodologico intendano adottare per l'esecuzione dei servizi, quali siano gli specialisti che li eseguiranno e quale esperienza specifica ciascuno di essi vanta, quanto tempo ciascuno dedicherà all'esecuzione dei servizi, quali supporti tecnici verranno utilizzati eccetera. Non si chiedono ai concorrenti le caratteristiche del prodotto finale (come avviene, invece, per le forniture e i lavori), ma le risorse e gli accorgimenti previsti per assicurare la qualità del prodotto, o, in altri termini, una «promessa» credibile del risultato. La «promessa» di ciascun concorrente deve essere valutata dall'ente secondo i criteri enunciati nei documenti di gara e il punteggio ottenuto, combinato con quello attinente il prezzo, consente di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Gli effetti negativi della Tariffa sulle società di consulenza

La presenza di un mercato di tipo protetto ha scoraggiato i professionisti e le società di ingegneria italiani a uscire dall'ambito nazionale per affrontare il mercato internazionale, privo di queste protezioni. Il mancato confronto con l'assai più ampio, diversificato e attivo mercato internazionale ha condotto in taluni settori a deprimere, anche in modo notevole, la qualità della consulenza, e ha contribuito a impedire che in Italia si sviluppasse società di ingegneria di dimensioni e importanza paragonabili a quelle presenti negli altri Paesi industrializzati. Un altro responsabile di questo fenomeno è il divieto, imposto nel 1939 alle società di capitali



dalle cosiddette «leggi razziali», di fornire servizi di consulenza, divieto protrattosi di fatto fino al 1994, anno di promulgazione della legge Merloni.

Si può in sostanza affermare che nel settore dei lavori pubblici si è sviluppato in Italia un mercato della consulenza così connotato:

- compensi sostanzialmente prefissati ed eguali per tutti, a parità di tipologia della prestazione;

- selezione del consulente basata sull'esperienza pregressa piuttosto che sulla qualità e quantità delle risorse impiegate e del risultato atteso per ciascun caso specifico;

- scarsa attitudine degli enti a valutare la qualità della prestazione erogata.

La situazione del mercato è ben più articolata di quanto questa schematizzazione lasci intendere; tuttavia, i tre aspetti messi qui in evidenza sono sufficienti a rendere ragione delle conseguenze che la liberalizzazione della Tariffa potrebbe produrre sul mercato della consulenza.

Gli effetti negativi della liberalizzazione e i possibili rimedi

In un siffatto mercato della consulenza, eliminare l'inderogabilità dei minimi tariffari senza prevedere contestualmente adeguate misure correttive, può produrre effetti gravissimi. Cosa impedirà, infatti, ai consulenti mediocri e più spregiudicati di offrire servizi di consulenza ben al di sotto dei minimi tariffari, mettendo immediatamente fuori mercato i consulenti di qualità? La conseguenza sarebbe un'ulteriore, generalizzata, perdita di qualità del mercato, tanto più grave in quanto difficilmente recuperabile, una volta che i consulenti di qualità avessero dovuto abbandonare il campo.

D'altra parte, gli enti pubblici non sembrano in grado di adottare le strategie necessarie a contrastare una simile azione di «dumping», visto che, nella più parte dei casi, essi mancano di quella «cultura della qualità della consulenza» che è il più importante ostacolo al dumping, e spesso non sanno come fare, in concreto, per premiare la qualità dei consulenti nella fase di selezione.

Tuttavia, un ente che desideri evitare i dannosi effetti del «dumping» e assicurarsi servizi di consulenza di qualità elevata dispone di un rimedio affidabile e ampia-

mente collaudato: utilizzare le procedure di selezione che sono da molti decenni prassi consolidata della Banca Mondiale, degli altri enti internazionali di finanziamento, e della maggior parte dei Paesi industrializzati, dopo averle adattate alle prescrizioni della direttiva 2004/18/Ce e del Codice dei lavori pubblici.

La procedura tipo, adottata con pieno successo, su suggerimento degli autori, da numerosi enti italiani, si articola secondo i passi seguenti:

- a) indicare nel bando i requisiti minimi di partecipazione, di tipo generale, che gli interessati devono possedere per essere ammessi alla selezione di cui alla lettera d);

- b) aggiudicare la gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

- c) attribuire al prezzo un «peso» marginale rispetto agli aspetti tecnici. Maggiore è il contenuto concettuale del servizio, minore dev'essere il peso del prezzo: fatto 100 il punteggio totale, si può adottare, ad esempio, la combinazione 90/10 per piani regolatori e studi di fattibilità, quella 85/15 per progetti preliminari e definitivi, e quella 80/20 per progetti esecutivi e direzione lavori;

- d) adottare sempre la procedura di gara ristretta, invitando a presentare offerta un numero limitato di soggetti selezionati fra quelli che sono risultati idonei in quanto dotati dei requisiti minimi richiesti dal bando. Ridurre il numero dei concorrenti aumenta le loro probabilità di successo e li induce a produrre offerte di qualità elevata, condizione necessaria per la buona riuscita dei servizi. Il Codice dei lavori pubblici fissa in 10 il numero minimo di concorrenti per le procedure ristrette, numero che può risultare eccessivo per incarichi che richiedano la redazione di offerte tecniche onerose. In questo il Codice non rispetta la direttiva 2004/18/Cee, la quale lascia liberi gli enti di invitare quanti concorrenti ritengano opportuno, purché sia garantita un'adeguata concorrenza;

- e) precisare gli aspetti qualificanti dell'offerta tecnica che saranno oggetto di valutazione, indicando i punteggi massimi previsti per ciascuno di essi e i criteri che verranno utilizzati dalla commissione per attribuire i punteggi. Gli aspetti qualificanti possono essere, ad esempio: l'approccio



metodologico previsto, il piano di lavoro proposto, l'organizzazione del gruppo di lavoro che eseguirà i servizi, la composizione del gruppo di lavoro con i curriculum vitae degli specialisti che ne fanno parte e le loro job description, eccetera;

f) escludere dalla gara i concorrenti la cui offerta tecnica ottenga un punteggio inferiore a una soglia da indicare nel bando di gara, allo scopo di impedire che concorrenti di qualità scadente (che presentano di regola offerte tecniche scadenti) possano aggiudicarsi la gara chiedendo un compenso molto basso. Ad esempio, nel caso che siano disponibili 80 punti su 100 per la valutazione tecnica, la soglia di esclusione può essere pari al 70 o al 75% dei punti disponibili, cioè rispettivamente a 56 oppure a 60 punti;

g) precisare il contenuto dell'offerta economica, e in particolare in che modo il concorrente determinerà il prezzo richiesto. Il prezzo non deve essere calcolato sulla base della Tariffa, ma sulla base della quantità di risorse umane che saranno impiegate (ad esempio, i mesi-uomo utilizzati da ciascuno degli specialisti coinvolti), e del compenso richiesto per ciascun mese-uomo di ciascuno degli specialisti (vedi box a lato);

h) attribuire il punteggio al prezzo con la formula: $P_i = K (PR_{min}/PR_i)$, ove P_i è il punteggio dell'offerta i -esima, K è il punteggio massimo previsto per il prezzo, PR_{min} è il prezzo minimo offerto, e PR_i è il prezzo dell'offerta i -esima.

La valutazione della congruità delle offerte

Il Dlgs 163/2006 ha introdotto, al comma 2, dell'articolo 86, un nuovo metodo per la individuazione delle offerte anormalmente basse quando l'aggiudicazione avvenga col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Viene valutata «la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara».

Il comma 5, dell'articolo 86 prevede che le offerte contengano le giustificazioni del prezzo indicate dal comma 2, dell'articolo 87, che riguardano: l'economia del metodo di prestazione del servizio; le soluzioni tecniche adottate; le condizioni favo-

revoli di cui dispone il concorrente; l'originalità dei servizi; la presenza di aiuti di Stato; il costo del lavoro. Si tratta di enunciazioni generiche che condurranno i concorrenti a produrre giustificazioni altrettanto generiche, e quindi di dubbia utilità pratica per verificare se un concorrente abbia chiesto un prezzo non congruente con la consistenza e la qualità dei servizi offerti.

L'eliminazione dell'inderogabilità dei minimi tariffari comporta che i concorrenti non debbano più determinare analiticamente il compenso richiesto, per dimostrare che esso rispetta i minimi della Tariffa; è sufficiente indicare il prezzo richiesto, oppure il ribasso offerto rispetto

al prezzo posto a base di gara. La procedura di verifica di congruità di cui al Dlgs 163/2006 non consente di contrastare il «dumping» di cui si è detto al capitolo 2, in quanto le offerte indicano soltanto un numero (il prezzo o il ribasso), e non forniscono alcuna indicazione sull'entità e la qualità delle risorse che i concorrenti utilizzeranno. Come può l'ente giudicare se il prezzo richiesto è congruo, se non dispone dei necessari termini di raffronto?

La procedura di gara proposta sopra, e in particolare il metodo di calcolo del prezzo, è di per sé uno strumento assai efficace per la valutazione della congruità delle offerte. Secondo quella procedura, infatti, il concorrente deve:

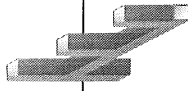
a) descrivere in dettaglio il contenuto dei servizi che si impegna a fornire;

b) indicare la composizione del gruppo di lavoro, fornendo nomi, job description, curriculum vitae, e impegno mensile in termini di mesi-uomo di ciascuno specialista;

c) indicare il compenso (ad esempio, in euro al mese-uomo) richiesto per ciascuno specialista;

VA INDICATO UTILIZZO E COMPENSO DEGLI SPECIALISTI

Ciò comporta che i concorrenti includano nell'offerta una «Tabella di impiego del personale» che indichi l'impegno previsto per ciascuno degli specialisti, e una «Tabella dei compensi». Il prezzo sarà la somma dei prodotti dell'impegno di ciascuno degli specialisti per il compenso corrispondente. In questo modo l'ente sa quali specialisti svolgeranno il servizio, quale esperienza professionale vanta ciascuno di essi e per quanto tempo lavorerà, informazioni che mancano quando il corrispettivo è calcolato sulla base della tariffa. Il sistema ha anche il vantaggio di scoraggiare il consulente dal proporre soluzioni progettuali inutilmente costose, in quanto il suo compenso non dipende dal costo dell'opera, nonché di consentire di eseguire in modo agevole e obiettivo la verifica dell'eventuale anomalia delle offerte di cui al comma 2, dell'articolo 86 del Dlgs 163/2006, verifica che non risulta possibile se il compenso è determinato sulla base della tariffa.



d) calcolare il prezzo moltiplicando l'impegno complessivo di ciascuno specialistista per il suo compenso e sommando i risultati.

Il solo fatto di dover fornire questi elementi scoraggia un comportamento scorretto da parte dei concorrenti in quanto gli elementi sono fra di loro correlati, ed è quindi rischioso fornire informazioni inesatte. Ad esempio: il numero di mesi-uomo è correlato al contenuto dei servizi; i compensi, alle qualifiche degli specialisti che risultano dai curriculum vitae; il prezzo, al numero di mesi-uomo, eccetera. Le stesse correlazioni consentono all'ente di richiedere, se del caso, informazioni aggiuntive specifiche e di eseguire quindi verifiche mirate, affidabili ed efficaci. Richiedere «a posteriori» queste informazioni non risolve il problema: il concorrente avrà, infatti, ampia libertà di ricostruire una congruenza per la quale non è soggetto ad alcun vincolo.

Conclusioni

Esiste il concreto pericolo che la soppressione dell'inderogabilità dei minimi tariffari, sancita dal decreto Bersani, provochi

nel mercato italiano della consulenza un effetto di «dumping» da parte dei consulenti di livello mediocre, con un generalizzato decadimento della qualità dei servizi e l'uscita dal mercato dei consulenti di qualità.

Questo pericolo può essere contrastato soltanto promuovendo una rapida e significativa sensibilizzazione degli enti pubblici al problema della qualità dei servizi di consulenza, primi fra tutti i piani regolatori, gli studi di fattibilità, e la progettazione di importanti opere infrastrutturali, servizi che hanno un impatto economico elevato sugli investimenti successivi.

Un aspetto fondamentale della sensibilizzazione è l'adozione di adeguate procedure di gara per la selezione dei consulenti che si basa sulle consolidate procedure internazionali in uso presso la Banca Mondiale, gli altri enti internazionali di finanziamento e i più importanti Paesi industrializzati.

L'adozione della procedura delineata sopra fornisce agli enti uno strumento efficace per la valutazione della presenza di eventuali offerte anomale.

Franco de Siervo
Piero Ravetta