

# Bandi ALLO SBANDO



**N**on da oggi, bandi di gara e capitolati redatti in particolare da enti pubblici, finiscono frequentemente nel mirino attento ed implacabile di imprese, operatori e associazioni che li rappresentano.

Anche di recente non sono mancate critiche vivaci da parte di associazioni di categoria e di imprese in merito a bandi di gara redatti da alcuni comuni e aziende sanitarie per l'assegnazione di gare di ristorazione. Una critica aperta, indirizzata sostanzialmente ad aspetti inerenti alla individuata inadeguatezza delle basi d'asta e del tipo di parametri assunti per valutare l'offerta tecnica. Le suddette gare prevedevano come criterio per la scelta del contraente l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per quanto concerne la base d'asta, messa in discussione, va subito detto che le gare in questione hanno visto la parte-

**Scarsa trasparenza e conoscenza di leggi e normative, mancanza di oggettività. Lo evidenziano alcuni bandi per aggiudicare i servizi di ristorazione**

cipazione di numerosi concorrenti, e che tutte sono state regolarmente assegnate ad aziende di primaria importanza a livello nazionale. In un caso specifico, addirittura l'assegnataria della gara ha offerto varianti migliorative per un valore superiore a 600 mila euro, a dimostrazione che nell'occasione non vi era stato, da parte dell'amministrazione, alcun errore di partenza nella valutazione del servizio. Premesso che sono più che convinto che se si vuole un servizio di qualità, il valore dell'appalto deve essere adeguato e commisurato al livello di qualità

richiesto. Tuttavia, talora vengono fatte da alcuni concorrenti offerte molto basse per motivi e strategie diversi, e queste finiscono per influenzare il mercato. Di conseguenza, più di una volta le amministrazioni arrivano a fare un ragionamento molto semplice: "se il comune limitrofo ha spuntato un prezzo così vantaggioso, perché noi dovremmo spendere di più per un servizio sostanzialmente simile?" cosa fanno le associazioni di categoria verso queste aziende che nella realtà smentiscono le loro critiche? Speriamo che qualcuno ce lo spieghi.

Altre critiche avanzate riguardavano parametri di valutazione che erano contenuti nei bandi in questione.

### Temi trattati

I rilievi negativi che sono stati mossi relativamente a tali bandi riguardano, infatti, in maniera specifica i parametri di valutazione delle offerte tecniche: a parere di chi ha espresso critiche e perplessità si tratta di gare al massimo ribasso anche se improntate apparentemente sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quindi debitamente "camuffate".

Va fatto notare che un ente pubblico ha tutto il diritto di scegliere il criterio che ritiene più confacente, quindi anche quello del prezzo più basso (visto che è previsto dal Codice) senza per questo attentare alla salute degli utenti. Nel caso di un'asta pubblica, se tutti i parametri sono fissati dalla committenza, non si capisce perché la qualità del servizio



---

non debba essere assicurata; gli enti, del resto, qualora non dispongano di professionalità al loro interno, possono sempre fare ricorso ad esperti esterni in grado di progettare un servizio di ristorazione. La capacità di definire un servizio di qualità non è a solo appannaggio delle aziende di ristorazione.

La formula dell'offerta economicamente più vantaggiosa ha come premessa quella di valutare i vantaggi per la stazione appaltante sulla base di elementi che l'operatore economico è in grado di offrire in più rispetto agli standard del capitolato. Il vantaggio può essere subordinato a diversi fattori, diversamente valutabili, ma tutti tendenzialmente riconducibili a valori di natura economica. Affermare quindi che i parametri misurati siano valutati anche sotto l'aspetto economico trasforma di fatto un appalto con criterio di aggiudicazione economicamente più vantaggiosa in un appalto con criterio di aggiudicazione al prezzo più basso. Ciò mi sembra quanto meno bizzarro, a meno che non assumiamo come parametro, per esempio, l'altezza del personale piuttosto che il colore dei camici.

In effetti, di bandi con questa connotazione ce ne sono parecchi nel panorama generale, e quelli che andiamo ad analizzare rappresentano la sintesi di quelli che nulla hanno a che vedere né con i costi, né tantomeno con la qualità.

In tali casi, i redattori dei bandi di gara si sono ispirati ad una logica che considera la qualità come elemento astratto rispetto ai costi necessari alla realizzazione del servizio.

Nel primo bando, di un'azienda sanitaria, la parte relativa al progetto tecnico prevede tre macroparametri, ciascuno dei quali viene articolato in sub parametri. I sub parametri afferenti a questo punto riguardano: *qualità e sicurezza igienico-sanitaria del sistema produttivo proposto; piano alimentare, piano di distribuzione dei pasti, piano di autocontrollo; piano pulizie, sanificazione, disinfezione e derattizzazione.*

Il primo sub parametro è un prerequisito, vale a dire che qualsiasi azienda non può erogare servizi che non garantiscano la sicurezza igienico-sanitaria; per quanto riguarda il piano alimentare, si presume trattarsi dell'organizzazione della produzione, dal momento che in

---





nessun punto del bando si evince di cosa si tratti. Corretto appare il piano di distribuzione dei pasti, mentre il piano di autocontrollo è obbligatorio per legge, così come i piani di pulizia, sanificazione, disinfestazione e derattizzazione, previsti dal piano di autocontrollo stesso.

L'esame di questi documenti è di pertinenza dell'ASL, che valuta se sono redatti correttamente, e nel caso contrario, impone delle prescrizioni all'operatore economico.

Il secondo macroparametro prevede il progetto esecutivo per la realizzazione di opere edili, impiantistiche, scelta di attrezzature ed arredi. I sub parametri sono: *realizzazione di opere e impianti inerenti a bar e tavola calda, crono programmi e tempi per l'esecuzione delle opere, acquisto delle attrezzature e messa a regime del servizio; attrezzature necessarie per l'erogazione dei pasti in legame refrigerato.*

### Aspetti controversi

La prima osservazione che viene spontanea riguarda il titolo del macroparametro che si riferisce al progetto esecutivo e i sottoparametri che riportano una pre-

scrizione già contenuta nel bando, e che pertanto non può esser assunta come parametro di valutazione.

Il sub parametro relativo al crono programma e alle attrezzature necessarie per il servizio è pertinente, anche se il riferimento al legame refrigerato per un bar non pare adeguato.

Il terzo macroparametro "organizzazione del servizio" prevede: *sistema informatizzato per il servizio, organico del personale per l'espletamento dei compiti relativi e piano di formazione per gli addetti.* Di questi tre sub parametri quelli da ritenere pertinenti sono il primo e il secondo, mentre il terzo pare inappropriato essendo la formazione un obbligo dell'operatore economico già previsto in diverse leggi e norme. Inoltre, il bando indica gli standard minimi di qualità del servizio che sono riportati nel capitolato e nei suoi allegati, che ne sono parte integrante e sostanziale.

Tali standard sono da considerarsi minimi: *"...pertanto codesta ditta può presentare proposte migliorative purché coerenti con il progetto complessivo, che verranno valutate dalla Commissione tecnica a suo insindacabile giudizio..."*.

Va precisato che le varianti non sono

comprese nei parametri di valutazione, e che quindi la Commissione non può fare alcuna valutazione perché non sono previste. Queste sviste capitano quando si copiano documenti fatti da altri, e si procede con il "taglia e incolla". Il bando in nessuna parte specifica le modalità di valutazione (posto che questa possa essere fatta) per ciascun concorrente dei punti dell'offerta tecnica, nè le modalità con cui saranno attribuiti i punteggi, lasciando quindi alla Commissione da un lato la massima discrezionalità e dell'altro, una grande responsabilità. In mancanza di elementi chiari, la Commissione - pur agendo con la massima correttezza - in mancanza di basi certe da

considerare per la valutazione dei diversi parametri, si troverà a rischio ricorsi, perché le aziende escluse sicuramente obietteranno sulle risultanze a cui è pervenuta la Commissione, e gli argomenti non mancheranno. I parametri contenuti in bandi come questo non hanno certamente alcuna relazione con elementi di tipo economico, ma si direbbe, neanche con la qualità del servizio.

### Un secondo esempio

Adesso prendiamo in esame un bando redatto da un Comune per l'affidamento del servizio di ristorazione.

La gara prevedeva come requisito per i partecipanti il possesso della Certificazione UNI EN 9001/2000. Anche questo bando vede come criterio di aggiudicazione l'offerta economicamente più vantaggiosa, e articola il punteggio relativo all'offerta tecnica in quattro macroparametri che, a loro volta, prevedono dei sub parametri.

Il primo macroparametro riguarda l'organizzazione del servizio. L'articolazione dei sub parametri afferenti a questo punto sono: *modalità di selezione dei fornitori, di gestione delle forniture di pro-*

duzione dei pasti e loro distribuzione; giornate a tema e menu speciali per ricorrenze; piani di sanificazione, metodi, procedure e strutture per la verifica della qualità dell'intero processo; sistemi di gestione degli imprevisti e delle emergenze; modalità di gestione del sistema informatizzato della prenotazione pasti e del rilevamento delle presenze.

Per quanto riguarda il primo sub parametro, di seguito viene specificato che lo stesso prenderà in considerazione modalità di selezione dei fornitori, di gestione delle forniture di produzione dei pasti e loro distribuzione; tipologie degli ordini, gestione delle consegne, elenco dei possibili fornitori, etc. Il formulatore sia del sub parametro, sia delle modalità di valutazione, deve aver avuto in testa una certa confusione dal momento che ha messo insieme elementi già contenuti nella ISO e ed elementi che attengono all'organizzazione, alla metodologia relativa e alla distribuzione. Altri fattori appaiono del tutto estranei, quale l'e-

lenco dei possibili fornitori.

Per quanto riguarda il secondo sub parametro, esso è coerente, anche se non molto significativo.

Per il terzo parametro, vale la stessa cosa detta per il bando precedente, che cioè è parte integrante del piano di autocontrollo.

Il quarto parametro rientra nella prevista azione di monitoraggio ed è quindi pertinente, anche se non sono chiare le modalità di valutazione. Aspetto negativo comune a tutti i sub parametri previsti dal bando.

Il quinto e il sesto sub parametro in parte sono condivisibili e in parte non appaiono logici, come quello relativo alla gestione delle emergenze là dove si chiede un piano di gestione degli imprevisti e delle emergenze, individuazione dei rischi

ed interventi correttivi conseguenti, e descrizione dell'eventuale proprio centro cottura disponibile per le emergenze. Forse, più semplicemente, si poteva indicare l'obbligo per i concorrenti di disporre di una tale struttura.

## Personale e logistica

I punti contenuti nel secondo macroparametro prevedono: organigramma e impegno operativo del personale e piano di formazione dello stesso.

Il primo punto è sicuramente corretto, verte nell'esplicitazione delle modalità di analisi, nella valutazione del monteore, del numero degli addetti, etc. Per il piano di formazione del personale valgono le stesse considerazioni fatte per il bando precedente. Il quarto macroparametro prevede "servizio di trasporto dei pasti ai terminali di consumo", ed è articolato in due sub parametri che sono il piano del trasporto e il controllo qualità; ambedue i parametri sono coerenti con il tipo di servizio. Il quinto ed ultimo macroparametro riguarda le proposte migliorative, ed è articolato in: *prodotti da agricoltura biologica in aggiunta a quelli già previsti dal capitolato e prodotti a marchio controllato; progetti di educazione alimentare e variazioni migliorative del servizio.*

Tutti e quattro i sub parametri sono coerenti ed adeguati. Il bando recita che per l'attribuzione dei punteggi verrà utilizzato il metodo del confronto a coppie.

Questa modalità di valutazione delle offerte (metodo Carrer) è stata però giudicata illegittima da parte della Unione Europea già da qualche anno.

A conclusione della nostra disamina, risulta come molti dei parametri scelti per la valutazione delle offerte tecniche siano o già previsti dalla legge oppure insiti nelle certificazioni di qualità richieste ai concorrenti per poter partecipare alla gara.

Comunque, i parametri devono essere ragionevoli, oggettivi, trasparenti, mentre i disciplinari e le lettere d'invito devono, in maniera univoca, riportare le modalità di valutazione senza lasciare libere interpretazioni.

Questa è una garanzia, sia per i concorrenti che per le pubbliche amministrazioni. ●

