

# 12

anno II - gennaio 2005

## i Quaderni

Pubblicazione a cura del Centro Nazionale  
per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione

Linee guida sulla qualità dei beni  
e dei servizi ICT per la definizione  
e il governo dei contratti della PA

Appalto pubblico di forniture ICT  
Manuale applicativo

# 12

anno II  
gennaio 2005



# i Quaderni

*sommario*

## LINEE GUIDA SULLA QUALITÀ DEI BENI E DEI SERVIZI ICT PER LA DEFINIZIONE E IL GOVERNO DEI CONTRATTI DELLA PA

i Quaderni n. 12 gennaio 2005  
Supplemento al n. 1/2005  
del periodico "Innovazione"

Registrato al Tribunale di Roma  
n. 523/2003  
del 15 dicembre 2003

Direttore responsabile  
Franco Tallarita  
(tallarita@cnipa.it)

Responsabile redazionale  
Gabriele Bocchetta  
(bocchetta@cnipa.it)

Quaderno a cura  
di Marco Gentili  
(marco.gentili@cnipa.it)

Redazione  
Centro Nazionale  
per l'Informatica nella  
Pubblica Amministrazione  
Via Isonzo, 21b  
00198 Roma  
Tel. (39) 06 85264.1  
Fax (39) 06 85264.247

I Quaderni  
del Cnipa sono pubblicati  
all'indirizzo:  
<http://www.cnipa.gov.it>

Stampa:  
Stabilimenti Tipografici  
Carlo Colombo S.p.A. - Roma

3

PREMESSA

7

APPALTO PUBBLICO DI FORNITURE ICT  
MANUALE APPLICATIVO

9

1 GENERALITÀ SUL DOCUMENTO

11

2 GRUPPO DI LAVORO

13

3 MODALITÀ DI SELEZIONE DEL FORNITORE

3.1	SCELTA DELL'OGGETTO CONTRATTUALE	13
3.2	SCELTA DELLA MODALITÀ DI AGGIUDICAZIONE	19
3.3	SCELTA DELLA PROCEDURA DI GARA	19
3.4	PARTECIPAZIONE DI RTI	21
3.5	VALUTAZIONE DELLE DIMENSIONI DELLA FORNITURA	23
3.6	INDIVIDUAZIONE DEI REQUISITI TECNICI	24
3.7	DEFINIZIONE DELLA BASE D'ASTA	30
3.8	DETERMINAZIONE DEI CRITERI DI ACCESSO ALLA GARA	32
3.9	BILANCIAMENTO DEL PUNTEGGIO TECNICO ED ECONOMICO	39
3.10	ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO TECNICO	40
3.11	ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO ECONOMICO	48
3.12	CAUTELE PER PREVENIRE OFFERTE ANORMALMENTE BASSE	57

61

4 APPENDICE - RIFERIMENTI NORMATIVI

4.1	CRITERI DI AGGIUDICAZIONE	62
4.2	COMMISSIONI DI GARA	75
4.3	DIRETTIVA COMUNITARIA 2004/18/CE	86
4.4	CLASSIFICAZIONE DELLE FORNITURE CPV	97



## Premessa

Allo scopo di incentivare l'acquisizione di prodotti e servizi ICT di qualità da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e supportare l'azione di governo dei contratti ICT, il Cnipa, nel dicembre 2003, ha istituito un apposito Gruppo di lavoro dedicato alla qualità dei beni e dei servizi ICT. Il Gruppo di lavoro ha avuto come referente l'Ing. Marco Martini, Componente dell'Organo collegiale ed è stato coordinato dal Dott. Marco Gentili, dirigente Cnipa. Al Gruppo di lavoro hanno partecipato alcune amministrazioni centrali (INPS, Giustizia, MIUR), due società di informatica a capitale interamente pubblico (CONSIP, SOGEL) e le associazioni di categoria dei fornitori ICT facenti capo a Confindustria (ANASIN/AITech, ASSINFORM, FEDERCOMIN).

Nel corso del 2004 il Gruppo di lavoro ha realizzato le **Linee guida sulla qualità dei beni e servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti della pubblica amministrazione** per permettere alle amministrazioni pubbliche di attuare pienamente lo slogan posto alla base dei lavori: **ottenere qualità dai fornitori di servizi ICT per fornire qualità a cittadini ed imprese**. La realizzazione delle Linee guida è stata una avventura culturale prima ancora che tecnico-professionale. Le Linee guida:

- delineano un metodo di approccio all'acquisizione di forniture ICT;
- veicolano una cultura dell'unione e della contrapposizione, in cui si è privilegiato il confronto e l'integrazione delle diversità dei punti di vista;
- fanno informazione, esprimono una volontà di comunicazione, fanno didattica;
- costituiscono occasione di incontro e vicendevole contaminazione di culture differenti, giuridica, amministrativa, informatica, manageriale, per la costituzione di una comunità sociale degli utilizzatori delle Linee guida.

Il Gruppo di lavoro non ha avuto l'ambizione di offrire un contributo innovativo dal punto di vista scientifico, piuttosto ha inteso fornire indicazioni di buon senso, pragmatiche e immediatamente applicabili, sia da parte delle amministrazioni, nel loro ruolo di stazioni appaltanti, che da parte dei fornitori, offerenti in fase di gara e, successivamente, firmatari dei contratti. Indicazioni caratterizzate dall'essere state rese:

- indirizzate alla variegata tipologia di destinatari che ruotano attorno al processo di acquisizione di beni e servizi ICT;
- didatticamente utili per favorire la diffusione e la predisposizione di eventi formativi;
- di facile comprensione per tutte le diverse culture espresse delle professionalità a diverso titolo coinvolte nella definizione e governo dei contratti ICT;
- utilizzabili come base di partenza per la scrittura degli atti di gara;

- attuabili in fase di esecuzione dei contratti, perché concrete, semplici e non ambigue e basate su esperienze precedenti (best practices).

Il Gruppo di lavoro ha completato le proprie attività a fine 2004 nel rispetto dei tempi previsti. L'emissione delle Linee guida nella prima versione (v. 1.0 del 25-1-05) è avvenuta contestualmente al Convegno Cnipa **Migliorare la qualità dei beni e servizi nei contratti ICT delle pubbliche amministrazioni**, tenutosi presso la sede di Confindustria il 25 gennaio 2005.

Il Convegno non ha inteso celebrare il completamento di un lavoro, quanto piuttosto avviare una nuova serie di attività di gestione delle Linee guida affidate dall'inizio del 2005 all'**Ufficio Monitoraggio e gestione dei progetti delle Regioni e degli enti locali** del Cnipa la cui responsabilità è attribuita al Dott. Marco Gentili, già coordinatore del Gruppo di lavoro. Dette attività sono finalizzate:

- alla istituzionalizzazione di un canale di confronto sulla contrattualistica ICT che veda la partecipazione di amministrazioni e associazioni di categoria dei Fornitori ICT;
- alla diffusione sul territorio nazionale ed alla realizzazione di un percorso formativo sull'acquisizione delle forniture ICT, da erogarsi anche mediante l'e-learning, per favorirne l'uso da parte delle amministrazioni centrali e locali;
- al recepimento di indicazioni, suggerimenti, richieste, da parte di amministrazioni e imprese per il tramite del canale di posta elettronica reso disponibile sul sito Cnipa (qualitaICTcnipa.it);
- alla estensione delle tipologie di fornitura ICT trattate ed alla realizzazione di un nuovo manuale, il settimo, dedicato all'azione di governo dei contratti.

Le Linee guida si articolano in 6 documenti distinti chiamati Manuali:

- Manuale d'uso **Presentazione e utilizzo delle Linee guida**, che è il documento introduttivo alle Linee guida, la cui lettura è consigliata a chiunque voglia sapere cosa siano le Linee guida, cosa contengano, come si utilizzino.
- Manuale applicativo **Strategie di acquisizione delle forniture ICT**, che illustra alle amministrazioni i vantaggi ed i rischi delle possibili scelte strategiche da compiere propedeuticamente alla realizzazione di una gara.
- Manuale applicativo **Appalto pubblico di forniture ICT**, che illustra alle amministrazioni appaltanti le conseguenze derivanti dalle possibili scelte ed approcci inerenti l'appalto.
- Manuale operativo **Dizionario delle forniture ICT**, che fornisce le descrizioni di specifiche tipologie di forniture ICT, o Lemmi, utili per rappresentare contrattualmente le esigenze della stazione appaltante. Il Dizionario delle forniture ICT si compone di un documento introduttivo a cui logicamente si aggiunge un insieme documenti separati contenenti ciascuno uno dei lemmi costituenti il Dizionario.
- Manuale Applicativo **Esempi di applicazione**, che fornisce esempi di applicazione delle Linee guida a casi concreti per la costruzione di capitolati tecnici.

- Manuale di riferimento **Modelli per la qualità delle forniture ICT**, che illustra gli standard e le logiche adottate per la descrizione delle forniture elementari e la definizione della loro qualità.

La pubblicazione e distribuzione delle Linee guida prevede il concomitante utilizzo di diversi canali costituiti:

- dalla **sezione Qualità dei servizi ICT** del sito web del Cnipa all'indirizzo <http://www.cnipa.gov.it>;
- dal **Cd-Rom Qualità dei Servizi ICT**, distribuito al Convegno di presentazione delle Linee guida o direttamente dal Cnipa;
- dalla collana editoriale **iQuaderni** del Cnipa.

La struttura delle Linee guida sopra presentata sarà mantenuta invariata indipendentemente dal canale di distribuzione utilizzato.

La versione a stampa delle Linee guida che state leggendo include solo 4 dei 6 Manuali esistenti, che rappresentano circa il 50% del materiale complessivo.

Per questo motivo la stampa è organizzata su quattro Quaderni successivi della collana editoriale iQuaderni del Cnipa:

- Quaderno n° 10 - **Presentazione e utilizzo delle Linee guida**;
- Quaderno n° 11 - **Strategie di acquisizione delle forniture ICT**;
- Quaderno n° 12 - **Appalto pubblico di forniture ICT**;
- Quaderno n° 13 - **Esempi di applicazione**.

Una copia completa di tutte le Linee guida è fornita in diversi formati elettronici, anche editabili, all'interno del Cd-Rom allegato al Quaderno n° 10. Sono stati esclusi dalla presente versione a stampa i due Manuali:

- **Dizionario delle forniture ICT** comprensivo dei Lemmi, poiché è presumibile che la maggiore parte dei primi interventi evolutivi e manutentivi delle Linee guida si concentrerà su questo Manuale;
- **Modelli per la qualità delle forniture ICT**, perché di minore utilizzo operativo immediato.

Tutti gli aggiornamenti delle Linee guida saranno pubblicati sul sito [www.cnipa.gov.it](http://www.cnipa.gov.it) emettendo il singolo documento interessato dalle variazioni, Manuale o Lemma, con un numero di versione successivo al 1.0 ed una nuova data di emissione.

Un segnale dell'importanza attribuita dalle amministrazioni e dai fornitori ai temi trattati dalle Linee guida è testimoniata, sia dalla grande partecipazione al Convegno di presentazione, che dall'elevato numero di contatti al sito Cnipa per lo scarico dei Manuali. I partecipanti al Convegno sono stati circa 800, simmetricamente distribuiti tra amministrazioni, il 49%, e fornitori ICT, il 48%. Il restante 3% dei partecipanti è stato costituito da personale di studi legali, consulenti e privati. Relativamente al mondo delle imprese la netta prevalenza è quella di personale appartenente a società erogatrici di servizi ICT, il 32%, rappresentativo di 135 aziende. Numeroso anche il personale appartenente a società di consulenza, il

10% dei partecipanti. Interessante la partecipazione di televisioni, banche e società non propriamente ICT pari al 5%. Relativamente alle amministrazioni si è registrata la netta prevalenza di dipendenti delle amministrazioni centrali, il 39%, rispetto a quelli delle amministrazioni locali, il 10%. Per quanto concerne la diffusione delle Linee guida nei primi 15 gg lavorativi successivi al Convegno di presentazione sono state distribuite 1.600 copie delle Linee guida su Cd-Rom a cui si aggiungono circa 12.000 tra Manuali e Lemmi scaricati dal sito Cnipa.

Marco Gentili  
*Responsabile Ufficio  
Monitoraggio e gestione dei progetti  
delle Regioni e degli enti locali*

**Appalto pubblico  
di forniture ICT**

---

**Manuale applicativo**

**25 gennaio 2005  
Versione 1.0**



# 1. Generalità sul documento

Le Linee guida hanno lo scopo di definire:

- un quadro di riferimento complessivo per l'appalto pubblico di servizi ICT da parte delle Amministrazioni;
- metodi quantitativi da applicarsi per definire misure di qualità ed identificare processi di misura, allo scopo di fornire indicazioni concrete, pragmatiche, immediatamente applicabili, sia alle Amministrazioni appaltanti che ai fornitori offerenti;
- adeguate clausole, da utilizzarsi in fase di negoziazione, per la definizione di capitoli e contratti pubblici per la fornitura di beni e servizi nel settore ICT, relative alla descrizione delle attività da prevedersi contrattualmente, ai prodotti che dette attività realizzano (deliverables contrattuali), agli indicatori e misure di qualità da riferirsi sia alle attività che ai prodotti;
- clausole successivamente utili nella fase di attuazione dei contratti ICT, per la necessaria azione di governo del contratto e lo svolgimento del monitoraggio per la verifica del rispetto dei requisiti contrattuali in termini di tempi, costi e stato avanzamento lavori, quantità e qualità attese dei servizi ICT richiesti.

All'interno delle Linee guida lo scopo di questo Manuale applicativo è quello di sviluppare una serie di argomentazioni relative alle modalità di appalto pubblico di forniture ICT e di selezione del fornitore.

Questo manuale d'uso presenta:

- le diverse modalità di selezione del fornitore, le possibili procedure di gara, unitamente ai ragionamenti alla base della individuazione dei requisiti tecnici;
- i criteri di accesso alla gara, esplicitando le logiche con cui definire soglie, sia di tipo tecnico, che economico;
- le modalità di attribuzione dei punteggi tecnici e di valutazione delle offerte tecniche;
- le modalità di attribuzione dei punteggi tecnici economici, identificando possibili tipologie di formule e presentando delle simulazioni della loro applicazione;
- i possibili rischi e i relativi accorgimenti per trattare le offerte anormalmente basse.

Completa il manuale una appendice che fornisce i riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali relativi all'appalto di forniture ICT, ed in particolare:

- a criteri di aggiudicazione ed alle commissioni di gara;
- alla recente direttiva comunitaria 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori, di forniture e di servizi;

- alla classificazione delle forniture denominata “Common Procurement Vocabulary” (CPV). adottata dalla comunità europea.

#### **Riferimenti**

- direttiva comunitaria 2004/18/CE.
- direttiva comunitaria 92/50/CEE.
- direttiva comunitaria 88/295/CEE.
- direttiva comunitaria 80/767/CEE.
- direttiva comunitaria 77/62/CEE.
- D. Lgs. 358/1992 Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture (in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE, 88/295/CEE).
- Deliberazione AIPA 49/2000, inerente le “Regole tecniche e criteri operativi per l’utilizzo della certificazione EN ISO 9000 nell’appalto di contratti relativi a progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa dei sistemi informativi automatizzati”.
- Circolare AIPA/CR/15 del 22 maggio 1997 “Aggiornamento della classificazione dei prodotti e servizi informatici”.
- D. Lgs. 157/1995 in materia di appalti pubblici di servizi (in attuazione della direttiva 92/50/CEE).

## 2. Gruppo di lavoro

Le Linee guida di cui il presente manuale fa parte integrante sono state elaborate da un Gruppo di lavoro, dedicato alla qualità dei beni e dei servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti ICT della Pubblica Amministrazione. Il Gruppo di lavoro è stato costituito nel dicembre 2003 dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), in modo tale da rappresentare al suo interno sia alcune amministrazioni centrali, che le associazioni di categoria dei fornitori di servizi ICT.

Il Gruppo di Lavoro, di cui è referente l'Ing. Marco Martini, Componente dell'Organo collegiale del Cnipa, è stato coordinato dal Dott. Marco Gentili, Dirigente del Cnipa. Fanno parte del Gruppo di lavoro:

Monica Barattieri	in rappresentanza del Ministero di Giustizia
Dario Biani	Cnipa
Annarita Bove	in rappresentanza del MIUR
Antonello Busetto	in rappresentanza di FEDERCOMIN
Arnaldo Carbone	in rappresentanza di CONSIP
Caterina Ciarallo	Cnipa
Alfredo D'Amato	in rappresentanza dell'INPS
Giuseppe Neri	in rappresentanza di ASSINFORM
Giorgio Pala	Cnipa (consulente)
Enrico Pesce	in rappresentanza di SOGEI
Roberto A. Romano	in rappresentanza di ANASIN/AITech
Giorgio Turconi	Cnipa (consulente)

Pur non partecipando al Gruppo di lavoro, la Banca d'Italia ha messo a disposizione l'esperienza codificata nel proprio manuale di qualità del software e fornito utili indirizzi sul tema dei servizi afferenti allo sviluppo del software, in particolare si ringraziano:

Stefano Fabrizi	Dario Russo
-----------------	-------------

Le Amministrazioni direttamente coinvolte nel Gruppo di lavoro, hanno partecipato ai lavori e contribuito alla redazione delle Linee anche per il tramite di proprio personale non direttamente rappresentato nel gruppo, si ringraziano per questo:

Sergio Giacomoni	Carla Mastino	Aldo Mastroianni
Gianfranco Pontevolpe	Marina Venzo	

Le imprese associate a Anasin/AITech, Assinform e Federcomin, chiamate a partecipare dalle proprie associazioni, hanno risposto con entusiasmo e partecipato alla definizione delle Linee guida mettendo a disposizione le proprie fattive esperienze di erogazione dei servizi ICT e predisposizione di offerte.

Hanno contribuito con particolare continuità una ventina di diverse imprese, tra le più rappresentative del mercato ICT nazionale, che hanno contribuito affiancando il gruppo di lavoro con circa 80 persone loro dipendenti.

Accenture	Alcatel	Atesia
Bull	CSC Italia	Elsag
Laser Memory card	Microsoft	Symantec
ACI Informatica	Business Object	C&M Group
COMPUWARE	EDS Italia	FINSIEL
GETRONICS	IBM	ORACLE Italia
SAP Italia	Sistemi Informativi	Telecom Italia

Un particolare ringraziamento va pertanto a:

Guido Allegrezza	Emanuela Banzo	Danilo Bianco
Brunello Bonanni	Piero Bordoni	Giuseppe Borgonovo
Paolo Buttinelli	Roberto Caldarella	Maurizio Caminiti
Marco Casazza	Alessandra Chianese	Fabio Conciatori
Giuseppe Conforti	Luigi Costantini	Carmine D'arconte
Maurizio De Benedetto	Alfonso De Cristofaro	Roberto De Preta
Laura Destro	Giuseppe di Cesare	Marco Di Leo
Barbara Donato	Carla Fabiano	Elena Farina
Salvatore Ferraro	Assunta Formato	Alessandro Fossati
Giovanni Gadaleta	Aurora Girolamo	Andrea Giuliani
Ludovico Gullifa	Vittorio La Commare	Cristina Leonardi
Fabrizio Liberatore	Ferdinando Liberti	Stefania Lombardi
Giacinto Lopiccolo	Francesco Magatti	Luca Malagodi
Loredana Mancini	Andrea Manuti	Francesco Marconi
Giacomo Massi	Ettore Mastroilli	Alessandro Mehlem
Francesco Meneghetti	Luigi Mezzanotte	Giuseppe Militello
Mario Modesti	Franco Moselli	Federico Morena
Daniele Pagani	Marco Palermo	Paola Palleschi
Giuliano Perego	Marcella Pignatiello	Giovanni Pistarini
Romano Poggi	Andrea Praitano	Anna Prelati
Domenico Pugliese	Annalisa Quagliata	Antonio Lorenzo Rassu
Andrea Rigoni	Massimo Rocchi	Paolo Roncella
Alessandro Rossi	Maurizio Sacchetti	Bruno Salvadori
Giacomo Samuelli Ferretti	Vincent N. Santacroce	Lorella Santucci
Teresa Saragò	Emanuela Savelli	Bruno Scialpi
Lorenzo Severini	Francesco Strata	Marco Tampelloni
Alfredo Vessicchio	Stefania Zaccagnini	

In varie fasi del lavoro il Gruppo si è avvalso anche dei contributi e dei suggerimenti di altre persone ed aziende ICT che, pur non essendo coinvolte operativamente nella scrittura delle Linee guida, hanno seguito con interesse i lavori.

## 3. Modalità di selezione del fornitore

Le attività da considerare e da includere nella definizione della gara sono scomponibili nelle seguenti, ad ognuna delle quali è successivamente dedicato uno specifico paragrafo:

- Scelta dell'oggetto e caratteristiche della fornitura;
- Scelta della modalità di aggiudicazione;
- Scelta della procedura di gara;
- Valutazione delle dimensioni della fornitura;
- Individuazione dei requisiti tecnici;
- Definizione della base d'asta;
- Determinazione dei criteri d'accesso alla gara;
- Determinazione dei criteri d'attribuzione del punteggio;
- Modalità d'attribuzione del punteggio tecnico;
- Individuazione della formula prezzo;
- Problematiche relative ad offerte anormalmente basse.

Tali attività devono inoltre essere inquadrare in un contesto generale di strategie di acquisizione in cui siano definiti:

- obiettivi aziendali;
- vincoli normativi;
- situazione del mercato;
- modalità di controllo dell'esecuzione della fornitura.

Per quanto concerne approfondimenti sulle strategie di acquisizione si rimanda al Manuale applicativo "Strategie di acquisizione delle forniture ICT" di queste stesse Linee guida.

### 3.1 SCELTA DELL'OGGETTO CONTRATTUALE

La tipologia e composizione della fornitura (prodotti piuttosto che servizi, oggetti a forte standardizzazione piuttosto che tecnologie altamente specializzate, unico punto di approvvigionamento piuttosto che regionalizzazione della fornitura) sono gli elementi che determinano le caratteristiche da prevedere per la fornitura e le strategie di gara da adottare.

Per tutte le considerazioni in proposito alle caratteristiche della fornitura, da determinarsi propedeuticamente rispetto all'appalto della stessa, si rimanda al Manuale applicativo "Strategie di acquisizione delle forniture ICT".

Nell'ambito della procedura di gara, l'oggetto dell'appalto, originato dalle esigenze dell'Amministrazione, deve essere il più possibile definito, chiaro e scomponibile nelle singole componenti.

Per l'identificazione delle componenti dell'oggetto contrattuale si rinvia alla classificazione delle classi di fornitura elementari esplicitata nel Manuale operativo "Dizionario delle Forniture ICT". Nello stesso manuale è riportata una dettagliata descrizione di ciascuna classe di fornitura elementare in termini di attività, prodotti generati da queste attività e indicatori di qualità riferibili alle attività ed ai prodotti.

Nei successivi paragrafi, dopo aver richiamato i sistemi di classificazione adottati all'interno della Comunità europea, si affronteranno invece tutti gli aspetti inerenti le strategie di gara adottabili.

### ***Classificazione CPV***

In merito alla sintetica descrizione dell'oggetto contrattuale, tipicamente necessaria all'interno del bando di gara per offrire una informativa più chiara possibile ai possibili fornitori interessati, la creazione del mercato unico europeo ha incentivato, sin dal 1996, l'introduzione di sistemi di classificazione delle forniture (prodotti, lavori o servizi).

Ricordiamo a questo proposito che i servizi ICT per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati, di cui trattano queste Linee guida sono riferibili ai servizi denominati "Servizi informatici e affini" di cui all'allegato 1, categoria 7, numero di riferimento CPC 84, della direttiva comunitaria 92/50/EEC in materia di appalti pubblici di servizi, recepita in Italia dal Decreto Legislativo del 17 marzo 1995, n. 157. La classificazione CPC (Central Product Classification) a cui la direttiva comunitaria fa riferimento è la classificazione delle forniture adottata dalla commissione statistica delle Nazioni Unite.

La comunità europea ha affiancato alla classificazione CPC dell'ONU un proprio sistema di classificazione denominato "Common Procurement Vocabulary" (CPV). Con la raccomandazione CEE del 30 luglio 1996, la comunità europea ha invitato le proprie amministrazioni ad utilizzare la classificazione CPV negli appalti pubblici per descrivere l'oggetto dei contratti.

L'AIPA (oggi CNIPA) ha recepito la raccomandazione CEE sopra citata emanando la circolare AIPA/CR/15 del 22 maggio 1997, che invita le Amministrazioni ad utilizzare la classificazione CPV per la richiesta di parere. In allegato alla circolare è riportato un estratto della classificazione CPV, versione 1996, limitatamente ai beni e servizi ICT.

Successivamente la classificazione CPV ha subito due successive revisioni, la prima nel 1998 e la seconda, e per ora ultima, nel 2003. A queste versioni della classificazione ci si riferisce con le sigle CPV/1998 e CPV/2003. Nelle presenti Linee guida si è utilizzata la classificazione CPV, nella attuale versione in lingua italiana del 16 dicembre 2003, adottata mediante il regolamento CE n. 2195/2002.

Su questi temi e, più in generale, sul tema dell'appalto pubblico è utile consultare il sito della Comunità europea ([europa.eu.int](http://europa.eu.int)), ed in particolare le pagine della DG XV – "Mercato interno", che offrono diverse informazioni relativamente agli appalti pubblici (public procurement).

Per quanto concerne la classificazione CPV delle forniture dalle pagine della DG XV è possibile collegarsi al sito internet del progetto comunitario SIMAP - Sistema d'informazione per gli appalti pubblici ([simap.eu.int](http://simap.eu.int)).

Detto progetto si propone come obiettivo di realizzare un effettivo Mercato Unico incoraggiando fornitori e stazioni appaltanti ad adottare le migliori tecniche e ad utilizzare il com-

mercio elettronico e le tecnologie dell'informazione per fornire tutte le informazioni necessarie per ottenere un migliore impiego delle risorse pubbliche negli appalti pubblici (E-procurement). In particolare SIMAP presenta il quadro normativo generale ed offre link a livello internazionale, europeo e nazionale; moduli on-line relativi ai bandi di gara in vista della loro pubblicazione nel supplemento della Gazzetta ufficiale; un vocabolario comune; un servizio elettronico di notifica on-line; un forum di discussione; una funzione di ricerca su TED ed altri siti.

Il sito SIMAP, dedicato a chi opera nel settore degli appalti pubblici, presenta diverse informazioni relative alle regole ed alle procedure per gli appalti pubblici, tra queste in particolare:

- la classificazione comunitaria CPV, in tutte le lingue comunitarie tra cui l'italiano, aggiornata all'ultima versione;
- la tavola di corrispondenza, solo in lingua inglese, tra la versione attuale della classificazione comunitaria CPV e la classificazione CPC adottata dall'ONU;
- la tavola di corrispondenza, solo in lingua inglese, tra la versione attuale della classificazione comunitaria CPV (2003) e la precedente (1998).

La classificazione CPV copre tutti i settori merceologici, ed è stata appositamente adottata dalla Comunità europea allo scopo di descrivere le tipologie di beni e servizi oggetto di fornitura nell'ambito degli appalti pubblici, permettendo in questo modo al fornitore, indipendentemente dalla sua nazionalità e lingua, una più immediata comprensione dell'oggetto contrattuale di interesse della stazione appaltante.

La classificazione CPV comprende un vocabolario principale e un vocabolario supplementare. Il vocabolario principale poggia su una struttura ad albero, organizzata su 5 livelli gerarchici, in cui ogni voce è identificata univocamente da un codice numerico al quale corrisponde una breve denominazione che descrive la fornitura, il lavoro o il servizio, oggetto di appalto.

Il codice numerico ha otto cifre (alle quali se ne aggiunge una nona a scopi di verifica delle cifre precedenti) che identificano i diversi livelli gerarchici:

- divisioni, identificate dalle due prime cifre del codice (XX000000-Y);
- gruppi, identificati dalle tre prime cifre del codice (XXX00000-Y);
- classi, identificate dalle quattro prime cifre del codice (XXXX0000-Y);
- categorie, identificate dalle prime cinque cifre del codice (XXXXX000-Y);
- ulteriore specificazione all'interno di ogni categoria, identificata dalle ultime tre cifre (XXXXXXX-Y).

Il vocabolario supplementare può essere utilizzato per completare la descrizione dell'oggetto degli appalti. Esso è costituito da un codice alfanumerico, al quale corrisponde una denominazione che consente di fornire ulteriori dettagli sulla natura o la destinazione specifiche del bene da acquistare. Il codice alfanumerico comprende:

- un primo livello costituito da una lettera corrispondente ad una sezione;
- un secondo livello costituito da quattro cifre, le cui prime tre formano una suddivisione e l'ultima corrisponde ad una cifra di controllo.

Le voci della classificazione CPV pertinenti ai prodotti ICT sono circa 500, riferibili alle seguenti divisioni della classificazione CPV:

- 30000000-9 Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture.
- 32000000-3 Attrezzature e apparecchi per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione.

A queste voci relative ai prodotti ICT se ne aggiungono poco meno di 300 relative ai servizi ICT, articolate sulle seguenti divisioni della classificazione CPV:

- 50000000-5 Servizi di riparazione, manutenzione e installazione.
- 64000000-6 Servizi di poste e telecomunicazioni.
- 72000000-5 Servizi informatici ed affini.
- 74000000-9 Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali.

In appendice a questo manuale per completezza è riportato l'elenco di tutte le voci della classificazione CPV relative ai servizi ICT.

La quantità di voci coinvolte introduce inevitabilmente similitudini e sovrapposizioni tra servizi pure codificati diversamente (in alcuni casi si può parlare di ridondanza). Questo genera una confusione da parte delle stazioni appaltanti che per descrivere un contratto sono messe di fronte ad una grande scelta di codici.

In relazione alle Classi di fornitura identificate e descritte all'interno del Manuale operativo "Dizionario delle forniture ICT" è utile suggerire una corrispondenza tra le classi di fornitura adottate nelle Linee guida ed uno o più codici della classificazione CPV in maniera da omogeneizzare l'utilizzo della classificazione stessa da parte delle stazioni appaltanti.

Per ogni classe di fornitura presente nelle seguenti tabelle, la colonna più a destra suggerisce un codice CPV coerente con la descrizione della classe di fornitura. Nel caso in cui in corrispondenza di una classe di fornitura compaia più di un codice CPV si suggerisce di indicare l'insieme di tutti i codici proposti piuttosto che di sceglierne uno specifico tra i più proposti. Se un contratto si compone, come usuale, di più Classi di fornitura, si dovranno indicare tutti i codici CPV associati. A questo proposito si osserva che diverse classi di fornitura potrebbero riferirsi ad un medesimo codice CPV.

Codice, Acronimo, Denominazione, Classi di fornitura ICT			Codice CPV
1.	SERVIZI PER L'UTENTE		74423000-0
1.1	SVILUPPO E MANUTENZIONE EVOLUTIVA APPLICAZIONI		72200000-7
1.1.1	SSW	<b>Sviluppo e MEV di software ad hoc</b>	72230000-6 72260000-5
1.1.2	PSW	<b>Personalizzazione e MEV di prodotti esistenti</b>	72230000-6 72260000-5
1.1.3	SSC	<b>Sviluppo e MEV mediante soluzioni commerciali</b>	72210000-0
1.2	GESTIONE E MANUTENZIONE APPLICAZIONI		72260000-5
1.2.1	GSW	<b>Gestione applicativi e Basi Dati</b>	72320000-4 72510000-3
1.2.2	MAC	<b>Manutenzione correttiva ed adeguativa (MAC)</b>	72267000-4
1.2.3	MSW	<b>Migrazione e conversioni applicazioni</b>	72580000-4 72264000-3
1.3	ASSISTENZA ALL'UTENTE E FORMAZIONE		72520000-6
1.3.1	ASS	<b>Assistenza in remoto e in locale</b>	72521000-3 72521100-4 72253000-3 74423200-2
1.3.2	FOR	<b>Formazione e addestramento</b>	80423000-5
2.	SERVIZI PER L'INTEROPERABILITÀ E LA COOPERAZIONE		
2.1	SERVIZI DI INTEGRAZIONE		
2.1.1	ISW	<b>Integrazione di prodotti software e basi dati</b>	72580000-4 72227000-2
2.1.2	ISI	<b>Integrazione di sistemi e infrastrutture</b>	72228000-9
2.2	SERVIZI APPLICATIVI		
2.2.1	ASP	<b>Servizi applicativi in modalità ASP</b>	64226000-6
2.2.2	PEL	<b>Posta elettronica</b>	64216000-3 64216120-0
2.2.3	PEC	<b>Posta elettronica certificata</b>	64216000-3 64216120-0
2.2.4	INT	<b>Servizi Internet</b>	64216000-3 64216200-5
2.2.5	WEB	<b>Gestione contenuti WEB</b>	64216200-5 64216210-8
2.3	RICONOSCIMENTO DIGITALE		74113000-4
2.3.1	CFD	<b>Certificazione della firma digitale</b>	74113210-9
3.	SERVIZI INFRASTRUTTURALI		
3.1	SERVIZI PER LE RETI		72530000-9 64200000-8
3.1.1	SRT	<b>Sviluppo Reti</b>	72530000-9
3.1.2	GMR	<b>Gestione e manutenzione reti</b>	50330000-7 50312310-1 72315000-6 72511000-0
3.2	SERVIZI PER I SISTEMI		
3.2.1	SSI	<b>Sviluppo sistemi</b>	72240000-9 72246000-1

Codice, Acronimo, Denominazione, Classi di fornitura ICT			Codice CPV
3.2.2	GSI	<b>Gestione sistemi</b>	72300000-8 72310000-1 72514000-1
3.2.3	MSI	<b>Manutenzione sistemi</b>	72250000-2 50312000-5
3.3	SERVIZI DI SICUREZZA		
3.3.1	SIL	<b>Gestione della sicurezza logica</b>	74141700-6
3.3.2	SIF	<b>Gestione della sicurezza fisica</b>	74141700-6 74610000-8
3.4	SERVIZI DI GESTIONE DOCUMENTALE		
3.4.1	TDO	<b>Trattamento documentale e acquisizione dati</b>	72512000-7 72310000-5 72312000-5 72313000-2
3.5	SERVIZI DI MONITORAGGIO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI		74320000-8
3.5.1	CLS	<b>Controllo dei livelli di servizio</b>	74320000-8 72550000-5
3.6	SERVIZI DI DESKTOP		
3.6.1	GPL	<b>Gestione e manutenzione delle postazioni di lavoro</b>	50320000-4 50324000-2
4.	SERVIZI DI CONSULENZA E BODY RENTAL		
4.1	SERVIZI PROFESSIONALI		72100000-6
4.1.1	CON	<b>Consulenza</b>	72100000-6 72520000-6 74131500-1
4.1.2	DLA	<b>Direzione lavori</b>	74142000-6 74142110-0
4.1.3	MCS	<b>Misura della Customer Satisfaction</b>	74323000-9 74423000-0 74423110-4
4.2	SERVIZI DI BODY RENTAL		
4.2.1	IMD	<b>Ingegneria e Mano d'opera</b>	74521000-7
5.	FORNITURA DI BENI		
5.1	FORNITURA DI PRODOTTI HARDWARE E SOFTWARE		
5.1.1	FPD	<b>Prodotti Hardware e Software</b>	72268000-1 50961000-9 30200000-1 32400000-7
6.	PROCESSI TRASVERSALI ALLE CLASSI DI SERVIZIO		
6.1	PROCESSI DI SUPPORTO		
6.1.1	PGD	<b>Documentazione</b>	72512000-7
6.1.2	PGC	<b>Gestione della Configurazione</b>	72265000-0
6.1.3	PAQ	<b>Assicurazione della Qualità</b>	74323100-0 72224000-1
6.2	PROCESSI ORGANIZZATIVI		
6.2.1	PGE	<b>Gestione e processi organizzativi</b>	72224000-1 74142100-7 72521100-4

### 3.2 SCELTA DELLA MODALITÀ DI AGGIUDICAZIONE

Le possibili modalità di aggiudicazione sono:

- il prezzo più basso;
- l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La determinazione dei criteri di aggiudicazione di una gara all'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere effettuata secondo un approccio globale, che comprenda l'analisi e la valutazione dell'intero contesto di gara, non solamente di un aspetto specifico.

Di seguito saranno sviluppate considerazioni miranti ad illustrare le diverse possibili scelte effettuabili per un'aggiudicazione basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa. Di ognuna delle scelte presentate saranno evidenziati vantaggi e svantaggi.

Data la vasta eterogeneità delle procedure di gara messe in atto dalle Amministrazioni, è possibile che non sia applicabile integralmente qualcuno dei successivi paragrafi. In ogni caso i ragionamenti in essi evidenziati ed i suggerimenti presenti, permetteranno di individuare le soluzioni più idonee da applicare di volta in volta in funzione delle esigenze e del contesto caratterizzanti la stazione appaltante.

### 3.3 SCELTA DELLA PROCEDURA DI GARA

La scelta del contraente al quale affidare la realizzazione di un'opera, fornitura, servizio pubblico, deve sempre essere ispirata a criteri di imparzialità e trasparenza. Contrariamente a quanto avviene per i privati, la scelta del contraente per la Pubblica Amministrazione, non è libera ma deve avvenire seguendo uno dei seguenti criteri:

- asta pubblica;
- licitazione privata;
- appalto concorso;
- trattativa privata.

La terminologia usata dal legislatore comunitario, ma la differenza è soltanto lessicale e non sostanziale, identifica l'asta pubblica col termine "procedura aperta", la licitazione privata e l'appalto concorso col termine "procedura ristretta", la trattativa privata col termine "procedura negoziata".

#### ***Asta pubblica - procedura aperta***

Possono partecipare a tale procedura tutti i soggetti interessati che abbiano i requisiti richiesti nel bando. Si svolge in quattro momenti successivi che sono:

- pubblicazione dell'avviso d'asta;
- ammissione dei concorrenti all'asta;
- svolgimento dell'asta;
- aggiudicazione.

Il processo verbale di aggiudicazione segna la conclusione del contratto di appalto con effetti vincolanti sia per l'ente appaltante che per il concorrente aggiudicatario.

#### ***Licitazione privata - procedura ristretta***

Possono partecipare a tale procedura, soltanto le imprese che abbiano ricevuto apposito invito dall'ente appaltante. In concreto, contrariamente all'asta pubblica dove tutti i soggetti interessati possono concorrere all'appalto, nella licitazione privata, la partecipazione dei concorrenti, è subordinata all'invito a presentare l'offerta da parte dell'Amministrazione. Si svolge in sei fasi successive:

- pubblicazione del bando di gara;
- invio delle domande di partecipazione da parte delle imprese;
- preselezione delle domande a cura dell'ente (prequalifica);
- invio della lettera di invito a presentare offerta;
- invio delle offerte;
- aggiudicazione.

Di norma, l'Amministrazione effettua la fase di preselezione (detta più comunemente prequalifica), sulla scorta di certificati e/o dichiarazioni che, allegati alla domanda di partecipazione, dimostrino, a seconda delle circostanze di volta in volta richieste, le capacità tecniche, economiche e per così dire morali dell'impresa concorrente.

#### ***Appalto concorso - procedura ristretta***

È una procedura analoga alla licitazione privata, si svolge nelle stesse sei fasi successive, in quanto possono partecipare alla gara solo i soggetti invitati a presentare l'offerta dall'Amministrazione. A differenza della licitazione, nell'appalto concorso vi è una collaborazione tra Amministrazione e privato alla formulazione del progetto. L'appalto concorso viene adottato in genere per appalti che prevedono progetti tecnici dettagliati realizzati dai partecipanti.

#### ***Trattativa privata - procedura negoziata***

Nella trattativa privata, l'Amministrazione appaltante consulta direttamente le imprese di propria fiducia negoziando i termini contrattuali. In pratica tale procedura, consiste nella facoltà conferita per determinati casi alla Pubblica Amministrazione, di operare una scelta discrezionale del contraente, libera dai vincoli previsti dalle altre procedure (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso). La normativa vigente disciplina dettagliatamente due forme di utilizzo di tale procedura:

- previa pubblicazione del bando;
- senza la pubblicazione del bando.

La legislazione vigente configura la trattativa privata come un metodo di aggiudicazione eccezionale il cui espletamento è consentito solo nei casi espressamente previsti, per questo l'Amministrazione appaltante è tenuta a motivare il ricorso alla trattativa privata. In generale la trattativa privata viene espletata:

- quando siano andate deserte procedure aperte o ristrette;
- quando vi è un solo soggetto in grado di effettuare la prestazione;
- in casi urgenti dovuti a circostanze imprevedibili;
- per appalti realizzati unicamente a scopo di ricerca.

### ***Fattori che influenzano la scelta della procedura***

Nel rispetto della normativa vigente la scelta della procedura è tipicamente influenzata dai seguenti fattori:

- la mancanza di un progetto tecnico dettagliato che caratterizzi la fornitura, cosa che impone l'adozione dell'appalto concorso da svolgersi esclusivamente come procedura ristretta;
- le caratteristiche della fornitura particolarmente specialistiche, tali da farla ritenere espletabile solo ad insieme limitato di possibili fornitori; in tal caso, sempre che ci sia la certezza di invitare tutti i possibili soggetti, la procedura ristretta potrebbe facilitare l'identificazione di questo insieme di fornitori;
- il tempo a disposizione per l'espletamento della gara; lo svolgimento di una procedura aperta prevede quattro fasi contro le sei di una procedura ristretta ed è per questo usualmente più breve;
- la capacità dell'Amministrazione di espletarla.

Qualsiasi sia la procedura di gara scelta i contenuti del bando di gara dovranno seguire criteri di chiarezza e trasparenza tali da permettere ai possibili concorrenti di comprendere correttamente le esigenze della stazione appaltante.

Nel caso di una procedura ristretta è necessario che il bando di prequalifica (fase di preselezione delle domande a cura della stazione appaltante) sia quanto più possibile chiaro nella definizione dell'oggetto della fornitura in modo da consentire ai diversi fornitori una scelta di partecipazione consapevole e coerente con la propria missione, dimensione organizzativa e finanziaria, capacità tecnica.

## **3.4 PARTECIPAZIONE DI RTI**

Le aggregazioni tra imprese nascono per disciplinare una forma di collaborazione più elastica rispetto alle normali figure associative (società, nelle sue varie forme). Esse infatti consentono a soggetti giuridici diversi, che ne abbiano temporaneamente la necessità, di associarsi per svolgere un affare comune senza dar vita ad un nuovo soggetto dotato di specifica soggettività, cosa che per esempio avviene dando vita ad una società o ad un consorzio, mantenendo la propria autonomia e rispondendo in termini di responsabilità soltanto per la parte di attività di propria diretta competenza.

Premesso che la normativa vigente prevede la possibilità di partecipazione alle gare pubbliche per i raggruppamenti temporanei di impresa (RTI) ed i Consorzi, si osserva che il RTI, si è rivelato uno strumento particolarmente efficace perché consente di:

- assicurare una coerente combinazione di professionalità e competenze tecniche per le attività previste, utile soprattutto nel caso in cui le componenti di fornitura richieste siano molto eterogenee;
- incentivare la partecipazione delle PMI ai grandi appalti valorizzando le loro competenze e consentendo possibili risparmi dovuti alla minore incidenza dei costi aziendali;
- non ricorrere al subappalto (o quantomeno il subappalto di grado superiore al primo), “associando” al raggruppamento quei soggetti con i quali il cosiddetto “prime contractor” avrebbe in alternativa stipulato singoli subcontratti per quei lavori che non era in grado di realizzare direttamente;
- ridurre sul lungo periodo l’insorgere del rischio di possibili dipendenze della stazione appaltante da un solo fornitore (soprattutto nel ruolo di gestore);
- mantenere l’autonomia giuridica di ogni singola impresa raggruppata e limitare la responsabilità di ciascun associato alle sole attività di diretta competenza.

A fronte dei possibili vantaggi evidenziati la presenza dei RTI in genere significa:

- allungare i tempi di verifica dei singoli requisiti societari previsti durante la fase di aggiudicazione;
- rendere più complessa ed onerosa l’attività di governo del contratto da parte dell’Amministrazione.

Per attenuare i problemi di gestione del contratto nel caso degli RTI è necessario cercare di omogeneizzare i comportamenti dei diversi fornitori associati richiedendo all’interno degli atti di gara:

- l’identificazione chiara ed univoca delle responsabilità dei diversi fornitori associati in relazione alle attività contrattualmente previste;
- la redazione, nel rispetto di quanto previsto dalla norma EN ISO 9001:2000, di un piano della qualità unico, rappresentativo degli aspetti specifici dell’appalto, in questo modo le diverse società componenti il RTI, dotate di propri e diversi sistemi qualità, indipendentemente se certificati o meno, saranno obbligate a definire delle regole comuni valide esclusivamente per la specifica gara ed il conseguente contratto;
- il rispetto assoluto degli standard documentali da utilizzare da identificarsi in modo non ambiguo;
- la definizione di interfacce e procedure di comunicazione verso l’Amministrazione che prevedano che la mandataria del RTI svolga le attività di interfaccia unica verso l’Amministrazione; a questo proposito si osserva che non è possibile ammettere la fatturazione di opere da parte di un soggetto diverso da quello che ha svolto i relativi lavori.

Ad integrazione delle precedenti osservazioni nel merito della partecipazione alle gare, ed in particolare per i RTI, si riportano alcune considerazioni formulate dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM):

- si ritiene che una corretta procedura di gara debba garantire la più ampia partecipazione di soggetti interessati al processo di selezione. Il raggiungimento di tale obietti-

vo richiede, da un lato, la definizione di requisiti di accesso alla gara che siano tali da delineare nuove e maggiori opportunità di partecipazione alle imprese presenti nel settore, dall'altro, un utilizzo corretto, sotto il profilo concorrenziale, di istituti quali il raggruppamento temporaneo d'impresa;

- allo scopo di garantire la partecipazione alla gara del più ampio numero di imprese possibile, è auspicabile, un corretto utilizzo di strumenti associativi quali il RTI;
- il RTI, proprio in quanto strumento di collaborazione tra le imprese, può facilmente prestarsi ad un uso restrittivo della concorrenza, attuale o potenziale, tra le imprese stesse, esito certo non desiderato dall'Amministrazione appaltante, né tanto meno voluto dal legislatore comunitario e nazionale, stante la valenza di principio fondamentale che la tutela della concorrenza ha sia nel Trattato CE, sia nella nostra Costituzione;
- alla luce della ratio anti-monopolistica e pro-concorrenziale dell'istituto del RTI viene quindi suggerito, "pur nel silenzio della legge", alle Amministrazioni appaltanti, nei casi in cui lo ritengano opportuno, di limitare la possibilità d'associarsi in RTI alle imprese che singolarmente sono in grado di soddisfare tutti i requisiti finanziari e tecnici per poter partecipare alla gara.

In merito all'identificazione delle condizioni di opportunità in cui limitare la partecipazione di RTI, di cui all'ultima delle considerazioni dell'Autorità precedentemente riportate, si osserva che il parere di congruità tecnica ed economica del Cnipa è la più logica sede di approfondimento.

### 3.5 VALUTAZIONE DELLA DIMENSIONE DELLA FORNITURA

Nella determinazione delle dimensioni di una gara, una volta individuate le necessità utenti, vengono di seguito elencati alcuni criteri guida:

- accorpare piccole acquisizioni simili per poter usufruire di migliori prezzi dovuti alle economie di scala dei fornitori;
- controllare l'andamento del mercato IT al fine di bandire gare sostenibili nel contesto della realtà industriale italiana;
- valutare la disponibilità delle risorse interne all'Amministrazione necessarie alla gestione dei contratti (ipotizzando il massimo numero di fornitori che potrebbero risultare assegnatari delle gare, in particolare in caso di suddivisione in lotti).

Per quanto riguarda le gare relative a servizi con modalità di fornitura a consumo, si suggerisce che la determinazione delle dimensioni, oltre alle necessità espresse dagli utenti, tenga in considerazione anche l'andamento storico delle esigenze dell'Amministrazione e le relative previsioni future di spesa. Una volta determinate le dimensioni della fornitura generale, sulla base delle esigenze complessive dell'Amministrazione, può essere presa in considerazione l'ipotesi della suddivisione dell'acquisizione in più gare, o in più lotti di una medesima gara. Per approfondimenti su questo tema si rinvia al Manuale applicativo "Strategia di acquisizione delle forniture ICT" di queste stesse Linee guida.

### 3.6 INDIVIDUAZIONE DEI REQUISITI TECNICI

Uno degli aspetti significativi di una gara è quello tecnico, che influenza sia la determinazione della base d'asta, sia la costruzione del prezzo da parte dei concorrenti, sia la definizione dei criteri di aggiudicazione. La scrittura di un capitolato, pertanto, è un'attività importante ai fini del buon esito di una gara, perché deve garantire la corretta comunicazione delle informazioni tra l'Amministrazione appaltante e i potenziali concorrenti.

Per gli appalti determinati come contratti di grande rilievo in base alla circolare n. 38/2001 dell'AIPA, nella fase precedente alla procedura di gara si deve ricorrere, ai sensi dell'art. 13 comma 1 del D. Lgs 39/93, alla realizzazione di uno studio di fattibilità, che può aiutare nella valutazione complessiva del problema, anche se non esaustivo nella determinazione del capitolato tecnico, durante la redazione del quale devono comunque essere effettuate delle scelte precise.

Di seguito si commentano i punti di maggiore attenzione da considerare nella redazione del capitolato tecnico, che sono:

- esprimere con chiarezza e completezza le componenti della fornitura e i relativi requisiti;
- individuare con precisione fasi progettuali e prodotti di consegna;
- descrivere con precisione cosa è compreso in ogni singola attività;
- individuare criteri di qualità e livelli di servizio;
- esprimere con precisione le caratteristiche dei prodotti;
- esplicitare i requisiti temporali;
- definire i componenti base e opzionali;
- definire i requisiti del personale necessario all'erogazione dei servizi.

#### ***Esprimere con chiarezza e completezza le componenti della fornitura e i relativi requisiti***

Questo permette:

- all'Utente di verificare, per quanto di propria competenza, che la gara indirizzi le proprie esigenze;
- all'Amministrazione di evitare incomprensioni con il fornitore durante l'erogazione della fornitura, diminuendo la possibilità di contenzioso e permettendo di focalizzare l'impegno sul raggiungimento degli obiettivi;
- ai Fornitori di valutare la convenienza della propria partecipazione (in termini di competenza, capacità, competitività) e, in caso di decisione positiva, di esprimere una offerta tecnica quanto più rispondente alle aspettative, valutando su basi ragionevolmente certe i rischi del progetto (aspetti che influenzano la componente economica).

#### ***Individuare con precisione fasi progettuali e prodotti di consegna (deliverables contrattuali)***

Nel caso di acquisizione di beni o servizi ICT a corpo, è indispensabile una precisa individuazione delle fasi progettuali, dei criteri di completamento di ciascuna di queste fasi (exit

criteria), delle responsabilità di esecuzione, e delle modalità di fatturazione associate. Ciò allo scopo di permettere:

- all'Utente una verifica delle proprie aspettative temporali;
- all'Amministrazione un più agevole monitoraggio dell'andamento del progetto;
- al Fornitore una più corretta valutazione degli impegni, sia in termini di sforzo, sia in termini di eventuali oneri finanziari.

Per una guida alla individuazione delle attività e dei prodotti più opportuni in relazione al proprio contesto si rimanda alla descrizione delle classi di fornitura elementari contenute nel Manuale Operativo "Dizionario delle Forniture ICT". Di seguito ci si limita a ricordare solo alcuni aspetti di carattere generale riguardanti la documentazione, in quanto prodotto rilasciabile da includere nella consegna:

- oltre alla documentazione progettuale, può essere utile richiedere documentazione aggiuntiva quali manuali dei prodotti HW e SW, verbali di sopralluogo, check list di verifica installazione, ecc.;
- nel caso di un ampio parco utenti destinatari del bene/servizio, può essere utile indicare la precisa quantità di documentazione (sia su supporto cartaceo che su supporto elettronico) di cui si vuole disporre e disciplinare eventuali diritti a copie aggiuntive;
- è sempre necessario esplicitare in modo inequivocabile la lingua di redazione della documentazione (molti manuali tecnici sono normalmente disponibili solamente in inglese e non è immediato, nonché economico, ottenerne una versione italiana).

### ***Descrivere con precisione cosa è compreso in ogni singola attività***

La mancata menzione di alcuni aspetti tecnici, sia relativi a componenti di prodotti, sia ad azioni da svolgere nell'ambito di servizi, può essere spesso interpretata in modo diametralmente opposto dal fornitore e dalla stazione appaltante, talvolta anche in casi di manifesta evidenza tecnica. Per evitare costose gestioni di contenziosi, occorre esplicitare in sede di capitolato quali sono i dettagli che caratterizzano ogni singolo servizio/bene. Di seguito si riportano alcuni esempi:

- nel caso di acquisizione di servizi di sviluppo software applicativo a corpo (progetti chiavi in mano), la semplice dizione "sviluppo di un'applicazione per l'automazione di ..." non è esaustiva delle effettive richieste di un committente; nonostante l'apparente evidenza della dizione devono essere sempre dettagliate le caratteristiche specifiche richieste per il suo svolgimento (ciclo di sviluppo adottato e relative fasi, rilasci previsti per ogni fase, livelli qualitativi richiesti per i prodotti e per il processo,...); tale necessità prescinde dal dimensionamento della fornitura secondo unità di misura standard (quali le linee di codice, LOC, o i Function Point, FP) in quanto, a parità di dimensione, diversi committenti potrebbero avere diverse necessità, determinando diversi percorsi progettuali con caratteristiche qualitative diverse; ciò darebbe ovviamente luogo ad una diversa formulazione del prezzo;
- nel caso di acquisizione di servizi a consumo, occorre indicare con precisione cosa si ritiene compreso nella fornitura del singolo elemento oggetto di consumo, precisando le singole attività incluse, i prodotti relativi e il dettaglio della prestazione richiesta.

Vale a dire: nel caso di servizi di sviluppo, fornendo dettagli analoghi a quelli già indicati al caso precedente; nel caso di servizi di manutenzione e assistenza, specificando con cura l'insieme degli oggetti cui si deve applicare l'attività, come è definita la stessa e le caratteristiche prestazionali richieste; nel caso di servizi consulenziali, specificando i principali argomenti oggetto di consulenza e le modalità di fornitura della medesima (luogo, strumenti, ...), ecc.;

- nel caso di acquisizione di beni quali apparecchiature hardware, che comportino i servizi di installazione, occorre specificare nel dettaglio quali sono le attività richieste: smaltimento dei materiali di risulta (imballaggi, scatole, ecc.), ritiro e smaltimento delle apparecchiature sostituite, esigenze in termini di orario, dipendenze da fattori esterni per la pianificazione, ecc.;
- nel caso di acquisizione di beni quali pacchetti software personalizzati, che comportino anche servizi di installazione, occorre specificare nel dettaglio quali sono le particolari attività richieste: installazione prototipale o su tutti i server previsti, inclusione o meno delle installazioni su postazioni client piuttosto che fornitura di procedura di setup per l'installazione autonoma (comprensiva della personalizzazione), manutenzione del pacchetto, formule di garanzia per la personalizzazione rilasciata, assistenza all'avviamento, formazione specifica o standard, ecc.

### ***Individuare criteri di qualità e livelli di servizio***

Le caratteristiche di qualità dei prodotti e dei servizi ICT devono essere precisate tramite requisiti esplicitati nel capitolato tecnico. Questi requisiti rappresentano la traduzione delle caratteristiche di qualità, espresse qualitativamente, in indicatori di qualità, misurabili quantitativamente.

Agli indicatori di qualità devono poi essere correlati degli obiettivi da raggiungere assegnando a ciascuno il valore della soglia minima accettabile o un intervallo di valori ammissibili (valori soglia minimo e massimo). L'indicazione di una soglia massima accettabile per un indicatore di qualità è importante in quanto potrebbe esistere un limite oltre il quale non è conveniente (o comunque non necessario) per l'Amministrazione ricevere un livello di qualità maggiore a fronte del costo aggiuntivo probabilmente associato.

L'individuazione dei valori soglia non deve infatti mai trascurare l'importante considerazione che maggiore è il livello e la quantità dei vincoli di qualità imposti al fornitore, maggiore è il costo che egli dovrà prevedere per la fornitura in questione. Tale scelta può quindi risultare anche strettamente connessa alle decisioni relative alla definizione della base d'asta (si veda il successivo paragrafo "Definizione della base d'asta" all'interno di questo manuale).

L'adozione puntuale di una metodica che correli la qualità richiesta all'interno di un certo intervallo di valori ammissibili con il costo della fornitura, rende più facile un corretto confronto fra concorrenti partecipanti alla stessa gara e più semplice il confronto delle varie offerte, anche alla luce delle relative diverse offerte economiche (si veda anche il successivo paragrafo "Attribuzione del punteggio tecnico" all'interno di questo manuale).

Non è consigliabile, invece, richiedere che il fornitore proponga nella propria offerta tecnica indicatori di qualità, valori soglia e livelli di servizio in quanto potrebbero facilmente risultare non aderenti dal punto di vista dell'utenza o poco applicabili per supportare le attività di governo dei contratti messe in atto dall'Amministrazione.

Può invece essere utile consentire al fornitore di migliorare i livelli qualitativi di alcuni degli indicatori già presenti, ma solo dove ciò può comportare un vantaggio per l'Amministrazione e specificando puntualmente nel capitolato tecnico quali sono gli elementi suscettibili di miglioramento. Le opzioni migliorative possono essere incoraggiate dall'attribuzione di punteggio tecnico con modalità opportunamente definite (si veda al riguardo il successivo paragrafo "Criteri di carattere generale" all'interno di questo manuale).

In generale, è preferibile non eccedere nella numerosità degli indicatori di qualità, bensì limitare la definizione dei requisiti qualitativi e dei livelli di servizio a quelli che si è effettivamente in grado di mantenere sotto controllo, privilegiando semplicità e assenza di ambiguità, anche in relazione alla loro valenza contrattuale e quindi alla prevenzione di contenziosi in merito. Pertanto, si raccomanda di scegliere gli indicatori di qualità dotati di caratteristiche di misurabilità chiare ed oggettive che possano fornire facilmente evidenza per entrambe le parti del soddisfacimento o meno del requisito.

La definizione dei livelli di servizio applicabili alla specifica fornitura, da soddisfare durante l'esecuzione del contratto, si completa aggiungendo, agli indicatori ed ai valori soglia, le azioni contrattuali da espletare in conseguenza del mancato rispetto dei limiti fissati per gli indicatori (indicatori fuori soglia). Tipicamente le azioni contrattuali conseguenti della mancata soddisfazione dei vincoli imposti agli indicatori di qualità prevedono:

- il coinvolgimento di un livello più elevato di interlocutori, sia del fornitore, che della stazione appaltante, allo scopo di prendere le decisioni del caso da adottare a seguito di indicatori di qualità fuori soglia o fuori controllo (attivazione di una procedura di escalation);
- la ripetizione da parte del fornitore dell'erogazione di una prestazione, il rifacimento di una attività, la riconsegna di un prodotto (chiusura di una non conformità);
- l'esecuzione di azioni di intervento sui processi produttivi del fornitore per evitare il sistematico ripetersi di non conformità (esecuzione di una azione correttiva);
- l'applicazione di penali organizzate in modo progressivo in relazione alla gravità o al ripetersi della mancata soddisfazione degli obiettivi posti per l'indicatore di qualità (applicazione di penali);
- l'esecuzione di azioni aggiuntive rispetto a quelle afferenti al governo del contratto (azioni legali, richiesta danni, risoluzione anticipata del contratto, ecc.).

Si rinvia alle classi di fornitura elementari contenute nel Manuale Operativo "Dizionario delle Forniture ICT" di queste Linee guida per i suggerimenti in merito alla scelta ed alla definizione di indicatori di qualità, valori soglia, azioni contrattuali correlate.

### ***Esprimere con precisione le caratteristiche dei prodotti***

Nell'indicazione delle caratteristiche dei prodotti possono essere adottate due modalità:

- indicazione puntuale delle caratteristiche tecniche o specifiche di prodotto (ad esempio PC desktop con minimo 512 Mb di memoria, monitor LCD da 15 pollici, ecc.);

- indicazione dei requisiti tecnici o funzionali che il bene deve soddisfare (ad esempio software per la produzione di stampe on-line, integrabile con gli ambienti..., volumi da gestire minimo 1.000 pagine/giorno, ecc.).

Nel primo caso, normalmente, i prodotti che soddisfano alle caratteristiche richieste sono equiparabili economicamente, mentre nel secondo caso la variabilità dei prezzi può essere significativa e di tale differenziazione va tenuto conto nella determinazione della base d'asta.

### ***Esplicitazione dei requisiti temporali***

Nel caso di forniture a progetto, i requisiti temporali esposti nel capitolato devono intendersi come durata massima. Può essere richiesto al Fornitore, in sede di offerta, oltre a un'indicazione dettagliata della pianificazione, un anticipo sulle scadenze fissate. In questo caso, è opportuno tener conto dei miglioramenti proposti in termini di attribuzione di punteggio nella griglia di valutazione tecnica (vedi anche il paragrafo successivo "Bilanciamento del punteggio tecnico/economico" in questo manuale).

### ***Componenti base e componenti opzionali***

In alcuni casi, l'Amministrazione può esprimere la richiesta di componenti di fornitura di base, rispondenti ad esigenze improrogabili, e componenti di fornitura opzionali, legate ad esigenze meno pressanti, magari soggette a coperture economiche ancora da verificare. In tali occasioni devono essere distinte tre tipologie specifiche di situazioni, dipendenti dalle caratteristiche tecniche della fornitura, specie se progettuale.

**La fornitura di base e le componenti opzionali sono pressoché indipendenti l'una dall'esecuzione dell'altra** (ad esempio la fornitura di infrastrutture per la gestione di reti aziendali e quella di servizi di monitoraggio della rete a regime, oppure la progettazione di un sistema di gestione della documentazione e l'attrezzaggio delle workstation con scanner, penne ottiche, ecc.).

In tal caso è opportuno suddividere l'acquisizione in due gare, o in due lotti di una stessa gara, il che comporta la possibilità di aggiudicazione secondo criteri differenziati per le due gare, o lotti, ai fornitori che meglio possono rispondere alle necessità dell'Amministrazione. È peraltro necessario esplicitare con la massima chiarezza nella documentazione di gara che per la gara, o lotto, "opzionale" non sussiste impegno dell'Amministrazione all'effettivo svolgimento delle attività, nonché l'eventuale data da cui potrebbero partire le attività.

**La fornitura di base e le componenti opzionali sono molto interrelate** e sussistono significativi e fondati motivi tecnici e/o di assicurazione di qualità della fornitura per cui è preferibile che lo stesso aggiudicatario della parte base fornisca, se necessario, anche le componenti opzionali (ad es., nel caso di predisposizione di servizi di sicurezza informatica in cui alla soluzione base comprensiva di HW e SW debbano seguire eventuali servizi di estensioni dell'accesso ad ulteriori classi di utenza e relativo tuning dei servizi e dei controlli). In tal caso, mantenendo unica la gara espletata, si può dar luogo a due scelte possibili:

- procedere ad un'unica gara in cui viene esplicitata la possibilità di ricorso ad una estensione a trattativa diretta con l'aggiudicatario per la parte opzionale; in questo caso va sottolineato che è buona norma esplicitare con estrema chiarezza nel bando di gara il valore della componente base e quello della parte opzionale, indicando per

quest'ultima almeno il valore massimo presunto; si ricorda che con questa forma la componente opzionale non può superare il 50% del valore della componente base e che, per essere attivata, è soggetta a parere di congruità da parte di Cnipa (laddove ricorrano i termini di importo); l'aggiudicazione della gara avverrà valutando le offerte solamente per la componente base, in quanto la componente opzionale sarà oggetto di trattativa;

- procedere ad un'unica gara in cui viene esplicitata la presenza di due componenti, quella base e quella opzionale; in questo caso va sottolineato che è necessario esplicitare con estrema chiarezza nel bando di gara il valore dell'intera gara (base d'asta) nonché la suddivisione in componente base e parte opzionale, in quanto entrambi i valori saranno oggetto di valutazione per l'aggiudicazione della gara stessa; con questa forma la componente opzionale può essere di importo anche superiore alla parte base. Al fine di pervenire ad una corretta valutazione delle offerte, che quindi comprenderanno sia la componente base che quella opzionale, è necessario che il capitolato descriva le necessità di entrambe le componenti, e che siano previsti opportuni criteri di valutazione sia tecnici che economici per le diverse componenti. A tal fine è possibile ipotizzare un sistema di pesi per valutare parte tecnica e parte economica delle due componenti, fermo restando che, globalmente, per aggiudicare la gara verrà attribuito l'intero punteggio. Il bilanciamento dei pesi potrà essere correttamente definito solamente attraverso delle simulazioni, in cui si sottolinea la necessità di prevedere anche i casi limite. Si sottolinea infine la necessità di chiarire che la parte opzionale potrebbe non essere attivata dall'Amministrazione e dare comunque l'indicazione del periodo temporale in cui tale decisione potrà essere assunta. La modalità di acquisizione descritta non può essere sostituita da una gara in due lotti in cui ci sia la previsione di aggiudicazione allo stesso fornitore per entrambe i lotti, ciò in quanto due lotti rappresentano, di fatto, due gare distinte, e che pertanto dovranno prevedere due autonome graduatorie di punteggio.

**La fornitura di base e le componenti opzionali rappresentano beni e servizi ICT complementari**, ma l'Amministrazione prevede una riserva nell'attivazione della parte opzionale e comunque solamente dopo aver esaurito la capienza contrattuale della parte base.

Si tratta di confezionare una gara in più lotti, di cui uno base e uno o più lotti accessori; questo meccanismo permette di spezzare la fornitura in più lotti, con aggiudicazioni a fornitori potenzialmente diversi, ed ha lo scopo di evitare gare con i massimali di singoli lotti eccessivamente elevati; altro effetto positivo di tale operazione è di assicurare, nel contempo, la continua disponibilità dei beni e servizi ICT tra una gara e la successiva, evitando quindi esaurimenti prematuri dei massimali previsti.

***Definizione dei requisiti del personale necessario all'erogazione dei servizi***

Nei casi di acquisizione di servizi che hanno un alto contenuto progettuale potrebbe essere importante esplicitare i requisiti (in termini di esperienze e competenze) che devono possedere le risorse umane da dedicare alla realizzazione del progetto; di conseguenza, si potrebbe richiedere al fornitore di esplicitare nell'offerta tecnica le caratteristiche del personale da impiegare nell'erogazione dei servizi. Per consentire una corretta valutazione nella

fase di aggiudicazione, è importante esplicitare i requisiti richiesti, anche per poter disporre di elementi uniformi, tra i vari concorrenti, sui quali effettuare la valutazione stessa. Ad esempio, è importante esplicitare se nell'offerta tecnica possono essere indicati i profili professionali che si intendono dedicare al progetto.

### 3.7 DEFINIZIONE DELLA BASE D'ASTA

Per la determinazione della corretta base d'asta, i principi su cui basarsi sono:

- storia delle proprie aggiudicazioni
- pareri emessi dal Cnipa.

Va ricordato che è una pratica errata prevedere la base d'asta di una gara calcolandola sui prezzi aggiudicati di una gara simile svolta precedentemente.

Normalmente rispetto alla base d'asta il prezzo di aggiudicazione prevede uno sconto. Se la base d'asta della successiva gara (omogenea per tipo di forniture) fosse calcolata sul prezzo scontato, il fornitore che si aggiudica la seconda gara dovrebbe operare un secondo sconto. Reiterando il procedimento la base d'asta di una successione di gare omogenee per tipo di forniture richieste diminuirebbe nel tempo introducendo una sistematica distorsione sul confronto di mercato attuato tra i fornitori a detrimento della qualità che verrebbe ed essere irrimediabilmente compromessa per far fronte alla minore redditività dell'appalto.

Un'eccezione a quanto appena detto si verifica nei casi di acquisto di beni caratterizzati da una rapida obsolescenza e per i quali le condizioni del mercato siano caratterizzate da una forte e rapida discesa dei prezzi (ad esempio si consideri il caso delle fotocamere digitali). Nel mercato ICT non si riscontra tale dinamica per i beni, tranne in alcuni casi quali i componenti hardware per PC, e tanto meno per i servizi.

In linea di massima, il corretto procedimento per la costruzione della base d'asta prevede i seguenti passi operativi:

- scomporre l'oggetto contrattuale in istanze di classi di fornitura; può essere d'aiuto la classificazione delle classi di fornitura elementari di cui al Manuale d'uso "Presentazione e utilizzo delle Linee guida";
- dimensionare la singola classe di fornitura; si consiglia di utilizzare le indicazioni riportate nella relativa classe di fornitura del Manuale Operativo –"Dizionario delle Forniture ICT";
- tenere conto nel dimensionamento della base d'asta del fatto che le attività previste comprendono tutti i processi trasversali, essenziali per la corretta gestione delle attività stesse (gestione del progetto, gestione delle documentazioni, gestione della configurazione, ecc.); una descrizione di tali processi è presente nel Manuale Operativo "Dizionario delle Forniture ICT";
- determinare il livello di qualità minimo richiesto per la singola classe fornitura scegliendo i valori soglia minimi o gli intervalli ammissibili per gli indicatori di qualità adottati;

- applicare al quantitativo determinato di fornitura le tariffe medie di mercato (ad es. tariffa giornaliera per figura professionale, costo di sviluppo software per Function Point, ecc.);
- calibrare l'utilizzo delle tariffe medie di mercato considerate in relazione alle attività effettivamente incluse ed al livello di qualità definito. Ad esempio la valutazione economica di una procedura software dimensionata in termini di Function Point (unità di dimensionamento funzionale soggetta a standardizzazioni in base a normative internazionali) non comporta un'automatica ed univoca corrispondenza tariffaria; infatti la valutazione in termini economici dello sforzo richiesto per sviluppare, piuttosto che mantenere, uno stesso ammontare di Function Point varia in funzione delle tipologie di attività incluse nella fornitura richiesta e della qualità richiesta alla stessa. In altre parole il costo di un Function Point varia al variare del ciclo di vita adottato e della documentazione tecnica ed utente (prodotti o deliverables contrattuali) richiesta; per lo stesso motivo non sono sempre direttamente e facilmente comparabili in base alla sola misura dimensionale servizi di fornitura previsti in gare differenti, anche se della stessa Amministrazione;
- verificare l'eventuale variazione dei costi in base al livello di servizio minimo/massimo richiesto; ad esempio un servizio disponibile 24 ore su 24 è più costoso dell'analogo servizio svolto durante il normale orario di lavoro;
- valutare gli eventuali costi relativi ad attività d'integrazione tra le singole classi di fornitura incluse nella fornitura;
- valutare i costi dovuti alle modalità di pagamento, importi di cauzioni e contratti di assicurazione, importi delle penali e particolari condizioni contrattuali, quali ad esempio recesso e responsabilità per danni;
- valutare eventuali riduzioni di costo dovute a logistica (superfici attrezzate, condizionate, ammobiliate), strumenti (hardware, software), metodi (standard documentali, ecc.), messi a disposizione del fornitore dalla stazione appaltante;
- valutare previsionalmente l'ammortamento dei costi di beni da acquisire dovuti alla rapidità di ricambio tecnologico durante il periodo di espletamento della gara; ad esempio per componenti hardware o apparecchiature digitali;
- valutare previsionalmente il possibile incremento dei costi del mercato del lavoro nel caso di acquisizioni con durata temporale ampia e caratterizzate da forte presenza di personale continuativamente impegnato nelle attività, come ad esempio nel caso dell'outsourcing dei servizi di conduzione di sistemi informativi; si ricorda a tal proposito che i prezzi di forniture effettuate in base a contratti pluriennali devono per legge essere assoggettati all'adeguamento ISTAT.

Per una specifica gara vanno inoltre considerate le particolarità e le richieste specifiche del capitolato, il grado di accuratezza nella definizione degli obiettivi, delle quantità e dei tempi di esecuzione.

Ai fini specifici della determinazione della base d'asta si ricorda che:

- requisiti incerti o variabili richiedono di prevedere un "fattore di confidenza" nella base d'asta; maggiore è il grado di determinazione delle richieste, minore sarà la

necessità di prevedere “fattori di confidenza” nella base d’asta e quindi poter più agevolmente definire delle basi d’asta aderenti al mercato;

- quantità definite e pianificazione nel tempo delle attività permettono di definire basi d’asta molto precise, sulle quali non è possibile aspettarsi riduzioni significative da parte delle imprese concorrenti;
- basi d’asta eccessivamente basse potrebbero comportare la riduzione se non l’annullamento del numero dei partecipanti; nel caso di valori alti, si correrebbe il rischio di disorientare gli offerenti e provocare in talune condizioni un peggioramento delle condizioni economiche d’offerta, mancando un riferimento attendibile;
- la modalità di esecuzione a corpo di un lavoro, per il solo fatto della assunzione del rischio sulle stime effettuate, è normalmente valutata dai fornitori più costosa di una esecuzione misurata a consuntivo, che invece richiede un maggior grado di controllo da parte del committente;
- la problematica dei ritardi sui pagamenti, inoltre, è fortemente marcata ed incide maggiormente nei confronti delle PMI che spesso non hanno sufficienti capacità finanziarie e sono costrette a ricorrere a servizi di factoring che incidono sul prezzo offerto.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, una regola di carattere generale potrebbe essere quella di definire basi d’asta comunque aderenti alla realtà di mercato, regolandone di volta in volta l’eventuale “aggressività” in rapporto alle situazioni contingenti, ma sempre entro limiti estremamente contenuti.

Per quanto riguarda le forniture di beni, nella determinazione della base d’asta intervengono, oltre agli aspetti già descritti, alcuni aspetti specifici. In fase di predisposizione della gara devono essere svolte indagini di mercato, sia rivolgendosi ad osservatori indipendenti, sia raccogliendo i dati relativi ai prezzi di listino dei fornitori degli specifici prodotti. Inoltre è possibile accedere alle informazioni raccolte dall’osservatorio del mercato di Cnipa che permette di conoscere le condizioni praticate su vari prodotti sia in Italia che in ambito europeo.

Anche il caso particolare di fornitura in cui è prevista la determinazione di un importo massimo di spesa invece di una reale base d’asta (i beni verranno acquistati via via fino alla capienza dell’importo contrattuale) prevede gli stessi criteri di stima in fase di predisposizione della gara.

### 3.8 DETERMINAZIONE DEI CRITERI DI ACCESSO ALLA GARA

Di seguito vengono affrontati i criteri di accesso alla gara, che possono essere controllati in fase di prequalifica, nel caso di gare a procedura ristretta, o in fase di offerta, nel caso di gare a procedura aperta.

#### 3.8.1 SOGLIE PER LA CAPACITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA

Le seguenti indicazioni riguardano i criteri di ingresso alla gara e rappresentano pertanto i requisiti che i concorrenti devono soddisfare per poter partecipare alla gara. Vengono esplicitati nel bando di gara. Si ricorda che devono essere strettamente aderenti alla normativa in vigore.

Il principio generale nel definire i criteri di accesso alla gara relativi al fatturato è quello di non escludere le aziende emergenti, favorendo quindi la partecipazione di aziende anche di recente costituzione, che quindi non possano vantare fatturati in anni precedenti, nonché di favorire la partecipazione imponendo soglie non particolarmente elevate; d'altra parte, in situazioni di appalti particolarmente critici e di grosse entità, stabilire delle soglie di partecipazione secondo criteri economico-finanziari garantisce l'Amministrazione riguardo l'affidabilità del fornitore e la sua capacità di far fronte a situazioni complesse e di dimensioni notevoli.

La normativa ammette la possibilità di richiedere sia fatturati di bilancio che fatturati specifici (cioè relativi solamente a forniture analoghe a quelle previste dal bando).

Si osserva che il fatturato di bilancio è un dato oggettivo, ma, per alcune imprese, potrebbe non essere significativo in relazione all'oggetto di gara. Il fatturato specifico è sicuramente più attinente alla specificità della fornitura, ma è un dato più difficilmente controllabile. Per favorire una corretta dichiarazione e una efficace selezione è importante descrivere nel dettaglio cosa si intende per fatturato specifico. In particolare, nei casi di prequalifica, non risultando dal bando la descrizione dettagliata dell'oggetto di fornitura, possono essere intese per "fatturato specifico" esperienze del fornitore a carico di attività discordanti dall'oggetto di gara.

In tal senso si consiglia di valutare l'applicabilità di ricorrere alla certificazione del fatturato specifico da parte degli organi di controllo societari oppure ad una certificazione da parte della società di revisione del bilancio o, se non presente, ad una società di certificazione terza.

Una indicazione realistica è richiedere, ove utile e possibile, il fatturato specifico, eliminando la richiesta di fatturato globale e sostituendolo con la referenza bancaria.

Si riportano nel seguito alcune altre indicazioni di criteri di accesso che, per talune gare, possono essere richiesti (ad esempio su un mercato innovativo), fermo restando che, quando possibile, è consigliabile scegliere la modalità del fatturato specifico.

- fatturato specifico;
- fatturato di bilancio;
- specifiche commesse;
- garanzie bancarie.

### ***Fatturato specifico***

La richiesta di un importo minimo di fatturato specifico è spesso inserita nel bando di gara e le referenze portate possono inoltre essere valutate con punteggio tecnico. Nell'offerta tecnica viene richiesto di descrivere le principali forniture svolte, indicando inoltre dettagli quali committente, date di esecuzione, importi.

Il fatturato specifico può essere utilizzato come soglia, specie in assenza di indicatori più appropriati. Il fatturato specifico può garantire la serietà di un fornitore, ma non è detto che un elevato fatturato sia sempre garanzia di buona qualità; inoltre può penalizzare fornitori da poco entrati nel mercato.

Si consiglia di utilizzare con cautela la richiesta che le dichiarazioni di fatturato siano corredate dalle dichiarazioni dei committenti, in quanto i soggetti privati, a differenza delle pubbliche Amministrazioni, non sono obbligati a produrre le attestazioni ai fornitori. Peraltro le pubbliche Amministrazioni, pur obbligate a rendere tali attestazioni, non sempre le producono nei

tempi utili ai fornitori per partecipare alla gara e quindi in entrambi i casi la richiesta di attestazioni dei committenti va valutata in funzione del rischio di penalizzare la partecipazione.

È invece consigliabile richiedere all'aggiudicatario della gara, tra la documentazione necessaria per la stipula del contratto, la produzione di una dichiarazione sottoscritta dal Presidente del Collegio Sindacale (o altro equivalente organo di controllo societario) comprovante quanto dichiarato in fase di gara relativamente al fatturato specifico.

Anche se la legge indica che il fatturato specifico può essere richiesto per gli ultimi tre esercizi finanziari, si consiglia di limitare tale richiesta agli ultimi due anni. In particolare, nei casi di forniture che impattano su tecnologie di recente costituzione, è consigliabile limitare il tempo di richiesta, anche solo all'anno precedente. Nel caso in cui la qualifica richiede di provare capacità di erogazione di servizi di tipologia standard (ad esempio: servizi di manutenzione applicativa) si può richiedere un fatturato su un periodo più ampio, a maggiore prova di consolidamento di procedure e metodologie a supporto da parte del fornitore.

Il valore da richiedere è cumulativo nei due (tre) anni e non deve superare il valore doppio (triplo) dell'appalto rapportato ad un anno. A tal fine nel calcolo del valore dell'appalto si deve considerare anche il sesto quinto e l'eventuale ricorso ad estensioni in trattativa privata.

Per i RTI, è bene limitare la quota minima di fatturato richiesta a ciascuna impresa (cioè sia mandataria che ognuna delle mandanti) a non più del 5-10% o, meglio ancora, lasciare completamente libere le quote di fatturato tra i partecipanti.

### ***Fatturato di bilancio***

La richiesta va limitata a non più di tre esercizi. Il valore da indicare può essere cumulativo negli esercizi richiesti e non deve superare, per ogni anno, il valore dell'appalto. A tal fine nel calcolo del valore dell'appalto si deve considerare la durata di un anno, il sesto quinto e l'eventuale ricorso ad estensioni in trattativa privata.

Per i RTI, è bene limitare la quota di fatturato richiesta a ciascuna impresa (cioè sia mandataria che mandanti) a non più del 5-10% o, meglio ancora, lasciare completamente libere le quote di fatturato tra i partecipanti.

Si sottolinea la necessità di esplicitare chiaramente il periodo di riferimento, al fine di poter confrontare i dati dei concorrenti, in quanto i dati di bilancio delle imprese possono essere riferiti a periodi diversi da quello gennaio-dicembre. È consigliabile specificare che, nel caso il periodo societario sia diverso da quello richiesto, il concorrente dovrà dichiarare i valori attribuibili ai periodi richiesti. Infine si suggerisce alle Amministrazioni di non richiedere, per le gare bandite nei primi quattro mesi dell'anno, i dati di bilancio relativi all'anno precedente, in quanto molto spesso le imprese non sono ancora in grado di produrli.

### ***Specifiche commesse***

La richiesta prevede che il fornitore abbia già al suo attivo una esperienza di fornitura (commessa relativa ad un precedente contratto con un altro cliente) analoga a quella richiesta nella gara di dimensione superiore ad un certo importo.

L'esperienza di fornitura non deve necessariamente essere stata effettuata nell'anno immediatamente precedente a quello in cui la gara è bandita, ma cadere all'interno di un periodo di almeno 2-3 anni.

L'importo minimo richiesto per l'esperienza di fornitura non deve superare l'importo della prestazione analoga di cui alla gara.

Nel caso di RTI si deve ammettere che l'esperienza di fornitura possa essere stata svolta da una qualunque delle imprese partecipanti al RTI.

### **Garanzie bancarie**

Quale cautela nell'aver imposto soglie di fatturato non elevate, è necessario richiedere garanzie bancarie. Pertanto nel bando dovrà essere inserita, oltre alla richiesta di fatturato nei limiti sopra detti, una previsione del tipo "...essere in possesso di almeno una referenza bancaria rilasciata da primario istituto di credito".

### 3.8.2 SOGLIE PER LA CAPACITÀ TECNICA

Le seguenti indicazioni riguardano la definizione di criteri d'accesso alla gara e rappresentano pertanto i requisiti minimali che i concorrenti devono soddisfare per poter partecipare. Vengono esplicitati nel bando di gara, in sede di prequalifica o in sede di offerta.

Detti requisiti minimali sono ottenuti dalla trasformazione in requisiti d'accesso di alcuni criteri di valutazione considerati significativi e contribuiscono a ridurre il grado di discrezionalità nella valutazione delle offerte.

Va sottolineato che, al fine di poter procedere all'esclusione dalla gara, è necessario indicare in modo chiaro ed esplicito (con dizioni quali "a pena di esclusione", "pertanto saranno escluse dalla gara le offerte che...") le condizioni tecniche che, anche se riportate solamente nella relazione tecnica, devono essere soddisfatte.

I migliori candidati a tale trasformazione sono i criteri non ambigui, sostenuti da un adeguato sistema di controllo in fase di valutazione delle imprese partecipanti o dell'offerta tecnica ed esplicitabili in modo esaustivo nel materiale di gara.

In linea generale, i criteri utilizzati come soglie devono corrispondere a requisiti irrinunciabili, cioè requisiti che, se non soddisfatti, renderebbero l'offerta inaccettabile, a prescindere dalla sua rispondenza ad altri requisiti e indipendentemente dal punteggio globalmente ottenibile.

Non sono invece considerabili soglie i requisiti altamente desiderabili e quelli opzionali, questi pertanto potranno essere trattati solo in termini di valutazione tecnica, o riconosciuti come incentivi.

I requisiti altamente desiderabili sono quelli ai quali il fornitore si impegna per aumentare il grado di soddisfazione del committente o dell'utente, sostenendone i relativi costi in fase di attuazione del contratto.

I requisiti opzionali sono quelli che rappresentano richieste del committente di possibili migliorie tecniche, o caratteristiche innovative, non immediatamente necessarie; se non soddisfatti da fornitore, non verranno realizzati in fase di attuazione del contratto.

Va peraltro notato che la definizione di tali soglie significa operare una scelta precisa di escludere le società che non possiedono tali requisiti, e quindi restringere in modo mirato la partecipazione.

Qui di seguito sono illustrati alcuni esempi relativi a criteri che possono essere utilizzati come soglie di accesso:

- certificazioni di qualità EN ISO 9001:2000;
- altre tipologie di certificazioni;
- presenza sul territorio.

***Certificazioni di qualità EN ISO 9001:2000***

Per quanto riguarda gli aspetti relativi ai sistemi di garanzia della qualità, va notato che la normativa relativa ai servizi (D. Lgs. 157/95) prevede esplicitamente che la certificazione da richiedere, ovvero documenti alla stessa equiparabili, sia basata sulla norma europea EN ISO 9001:2000, certificata da organismi conformi alla norma europea EN 45012. Ciò significa che, in materia di certificazioni di qualità, non è consigliabile utilizzare criteri di accesso diversi, anche se tecnicamente ritenuti idonei o addirittura più stringenti.

Coerentemente a quanto previsto dal D. Lgs. 157/95, l'AIPA (oggi CNIPA) ha emesso la Deliberazione 49/2000, del 9 novembre 2000, inerente le regole tecniche e criteri operativi per l'utilizzo della certificazione EN ISO 9001:2000 nell'appalto di contratti relativi a progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa dei sistemi informativi automatizzati. L'utilizzo in fase di appalto della certificazione EN ISO 9001:2000, effettuato secondo le regole tecniche e i criteri operativi della Deliberazione AIPA 49/2000, permette di:

- impostare una politica industriale, basata sul miglioramento continuo dei sistemi qualità e dei contratti, volta a garantire la qualità dei servizi erogati dai fornitori alle Amministrazioni;
- rendere le modalità di partecipazione a gara il più possibile oggettive, trasparenti, e di più semplice attuazione sia per le imprese concorrenti, che per le Amministrazioni appaltanti;
- fornire alle Amministrazioni parametri di riferimento nella identificazione degli ambiti più opportuni di applicazione dei principi della certificazione di qualità e suggerimenti per la preparazione degli atti di gara;
- fornire alle commissioni di gara un modello per la valutazione delle certificazioni prodotte dalle imprese o dai RTI concorrenti;
- garantire un approccio progressivo e flessibile che tenga conto delle esigenze delle piccole e medie imprese e dei servizi cosiddetti "di nicchia", richiedendo obbligatoriamente la certificazione esclusivamente per i servizi ICT di grandi dimensioni;
- assicurare una adeguata partecipazione alle gare in ambito comunitario, informando preventivamente i partecipanti circa le verifiche a cui saranno sottoposti in fase di gara e gli adempimenti conseguenti alla firma dei contratti;
- tutelare la necessaria trasparenza della relazione contrattuale cliente-fornitore e del processo produttivo utilizzato dal fornitore per l'erogazione dei servizi ICT contrattualmente dovuti, mediante utilizzo di sistemi qualità certificati e per questo documentati ed accessibili ovvero di registrazioni di qualità, intese come evidenze oggettive dovute al cliente ed assunzioni di responsabilità del fornitore, attestanti le attività da questo messe in atto per la soddisfazione dei requisiti contrattuali;
- rafforzare la capacità di governo dei contratti di grande rilievo da parte delle Amministrazioni, assicurando un'attività efficace di governo dei contratti in relazione alla qualità dei prodotti e dei servizi ICT contrattualmente richiesti ed al processo messo in atto dal fornitore per la loro produzione, mediante utilizzo di piani della qualità, che definiscano attività, responsabilità, procedure, livelli di servizio, nonché di

verifiche ispettive per superare eventuali carenze informative, recuperare registrazioni di qualità e monitorare i processi produttivi messi in atto dal fornitore;

- lasciare l'onere della verifica della conformità dei sistemi qualità dei fornitori agli organismi di certificazione a questo scopo appositamente addestrati ed accreditati.

Le Regole tecniche di cui alla Deliberazione AIPA 49/2000, scaricabili dal sito internet del Cnipa ([www.cnipa.gov.it](http://www.cnipa.gov.it)), stabiliscono i criteri e le modalità di utilizzo della certificazione dei sistemi qualità dei fornitori. Detti criteri e modalità si basano su regole semplici, obiettive, immediatamente applicabili, tali da assicurare la massima trasparenza ed imparzialità alle procedure concorsuali, in particolare:

- esplicitano le ragioni che consigliano l'utilizzo come soglia tecnica della certificazione di qualità in funzione della criticità dei servizi ICT richiesti e della dimensione economica dei servizi richiesti;
- descrivono e disciplinano l'utilizzo, da parte delle Amministrazioni, della certificazione dei sistemi qualità dei fornitori per la stipula dei contratti ICT;
- identificano l'ambito di applicazione relativamente al quale le Amministrazioni devono richiedere alle società fornitrici di servizi rientranti nel campo delle tecnologie dell'informazione di comprovare il possesso di una certificazione EN ISO 9001:2000 relativa al proprio sistema qualità, rilasciata da un organismo di certificazione accreditato in conformità ai requisiti della norma europea EN 45012;
- definiscono i criteri e le modalità con cui le Amministrazioni richiedono la certificazione all'interno delle procedure di gara; valutano l'ammissibilità alle procedure di gara delle società concorrenti in funzione delle certificazioni prodotte; utilizzano le prescrizioni della norma di riferimento applicata ed, in particolare, gli strumenti dei piani della qualità, redatti conformemente alla norma EN ISO 10005, e delle verifiche ispettive, eseguite conformemente alla norma EN ISO 10011, nella conduzione delle attività contrattuali.

In linea con quanto previsto dalla Deliberazione AIPA 49/2000 la certificazione:

- deve essere prodotta (disponibile) entro i termini previsti per la ricezione dell'offerta; nel solo caso in cui la certificazione non sia ancora disponibile perché il certificato è in corso di emissione (ma è già stata effettuata la verifica finale sul sistema qualità), si può prevedere la sua sostituzione con una dichiarazione rilasciata dall'organismo di certificazione che attesti la ratifica dell'esito positivo della visita ispettiva di sistema;
- nel caso di partecipazione di RTI, dovrà essere posseduta dalle aziende raggruppate o raggruppande, ovvero consorziate, relativamente alle sole attività che svolgono in esecuzione della fornitura per le quali è richiesta la certificazione (qualora l'attività sia svolta da una sola impresa in seno al RTI, solo la stessa dovrà essere certificata sull'attività); possono comunque essere presenti nel RTI anche aziende non certificate se deputate a svolgere attività per le quali non è richiesta la certificazione;
- nel caso di subappalto, deve essere richiesta all'impresa subappaltante per quei soli servizi ICT per le quali è richiesta la certificazione, di cui è contrattualmente previsto il subappalto, esplicitamente affidatigli da altra impresa concorrente;

- deve riguardare la capacità del fornitore di erogare servizi ICT relativi alle classi di fornitura previste dalle presenti Linee guida (per la classificazione delle classi di fornitura elementari di cui si veda il Manuale d'uso "Presentazione e utilizzo delle Linee guida").

In relazione all'ultimo punto si osserva che nei certificati di qualità in possesso dei fornitori, non sono predefiniti e codificati i possibili ambiti di applicazione cui detti certificati si riferiscono. Per questo motivo all'interno dei certificati non si ritroveranno, né le specifiche dizioni con le quali sono state identificate le diverse Classi di fornitura ICT elementari all'interno di queste Linee guida, né dizioni alternative comunque facilmente rimappabili sulla classificazione delle Classi di fornitura adottate.

Per questo motivo alla richiesta di un certificato di qualità è sempre necessario associare quella del corrispondente manuale della qualità. Infatti, la norma EN ISO 9001:2000 prescrive che all'interno del manuale sia esplicitamente indicato l'ambito di applicazione del sistema qualità descritto.

La lettura del manuale della qualità e l'approfondimento dell'ambito di applicazione del relativo sistema qualità consente di superare le difficoltà inevitabilmente derivanti dalle possibili discrepanze tra le denominazioni dei servizi riportate sui certificati di qualità e quelle delle Classi di fornitura adottate. In questo modo è possibile desumere se la certificazione prodotta è coerente con i servizi ICT richiesti.

#### ***Altre tipologie di certificazioni***

La richiesta di certificazioni in specifici ambiti è un criterio da utilizzare come soglia solo quando effettivamente significativo, cioè indotto dalle caratteristiche specifiche delle attività richieste da capitolato e appurato che ciò non induca una restrizione eccessiva del mercato.

Le certificazioni considerate possono riguardare l'intera azienda o le competenze del personale utilizzato riguardo tecnologie o metodologie specifiche (certificazioni specialistiche IBM, Microsoft, CISCO, IFPUG, PMI, NOS ecc.). Il possesso della certificazione dovrà essere comprovato dall'offerente con una dichiarazione, e solamente all'aggiudicatario verrà richiesto di produrre copia della certificazione stessa. Va sottolineato che la certificazione richiesta deve essere effettivamente necessaria allo svolgimento della prestazione, eventualmente limitandone il possesso alle sole società (in caso di RTI) o agli uffici (o unità organizzative) che effettivamente erogano la determinata prestazione, valutando infine il corretto bilanciamento tra necessità e possibilità di partecipazione.

Si sottolinea inoltre che è sconsigliato l'utilizzo di queste tipologie di certificazione quali requisiti di partecipazione nel bando di una gara ristretta, in quanto, in tale sede, non è possibile dettagliare adeguatamente le attività che dovranno essere svolte, e quindi la richiesta di certificazione si potrebbe configurare come una non giustificata restrizione del mercato. Va infine valutata l'opportunità di dare al concorrente la possibilità di ottenere la richiesta certificazione entro i termini di aggiudicazione della gara e l'effettiva capacità di valutazione della commissione di gara.

#### ***Presenza sul territorio***

Si intendono raggruppati sotto questa dizione i vincoli di presenza sul territorio delle organizzazioni che debbono svolgere le prestazioni richieste, quali: punti di assistenza, magazzini con parti di ricambio, strutture di distribuzione.

Tali tipologie si prestano molto facilmente a determinare soglie di accesso, ma la richiesta di una presenza di tipo geografico può essere lesiva del principio di libera prestazione dei servizi sul territorio comunitario, quindi la richiesta non può essere limitata ad una rete già costituita, ma deve considerare anche la possibilità che l'impresa si impegni a costituire una tale organizzazione.

### 3.9 BILANCIAMENTO DEL PUNTEGGIO TECNICO ED ECONOMICO

Al fine di poter effettuare una corretta valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è determinante individuare il giusto peso da attribuire al punteggio tecnico (qualità dell'offerta) rispetto al punteggio economico (prezzo) come esplicitazione del rapporto di priorità tra il valore efficace della fornitura che l'Amministrazione intende acquisire e gli indirizzi di risparmio che persegue.

Nella distribuzione del peso da attribuire al punteggio tecnico rispetto al punteggio economico, in generale, si potrebbe ritenere congruo per la parte tecnica un peso che va da un minimo del 40% a un massimo dell'80% dei punti complessivamente a disposizione.

Di conseguenza, considerando il complemento al 100% dei punti complessivamente a disposizione, per la parte economica il peso ritenuto congruo va da un minimo del 20% a un massimo del 60% dei punti complessivamente a disposizione.

Attribuire alla componente tecnica meno del 40% dei punti complessivamente a disposizione, significherebbe non garantire una corretta valutazione degli aspetti tecnici e penalizzare la componente di qualità.

Di contro, attribuire alla parte tecnica più dell'80% dei punti complessivamente a disposizione, potrebbe non favorire il principio di trasparenza nella selezione, limitandola sostanzialmente alle valutazioni effettuate dalla commissione aggiudicatrice, all'interno delle quali è sempre presente una ineliminabile componente discrezionale. In più potrebbe rappresentare un inutile spreco di risorse economiche da parte dell'Amministrazione.

Tra tutte le coppie possibili di valori all'interno degli intervalli sopra indicati, la scelta del giusto rapporto tra componente tecnica e componente economica dovrebbe essere determinata dalle seguenti considerazioni:

- le forniture orientate ai prodotti dovrebbero lasciare maggior peso alla componente economica, sollecitando le aziende ad effettuare ribassi più consistenti, sulla base di politiche commerciali che possono praticare forti sconti a favore di specifici appalti, rispetto ai prezzi di listino normalmente praticati; in questo caso, la componente tecnica non dovrebbe superare il 60% dei punti complessivamente a disposizione;
- le forniture orientate ai servizi dovrebbero lasciare maggior peso alla componente tecnica, presupponendo sostanzialmente comparabili i costi sostenuti dai vari concorrenti a parità di sforzo; in questo caso è consigliabile riservare alla parte tecnica dal 60% all'80% dei punti complessivamente a disposizione; inoltre, occorre salvaguardare i seguenti aspetti:
  - deve essere considerata rilevante la componente qualitativa, che è l'unica che garantisce il raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione;

- nel caso in cui la componente progettuale ha una forte rilevanza, il che presuppone un maggior rischio d'impresa, deve essere attribuito maggior peso alla componente tecnica; il rischio di mancato raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione, a seguito di errate valutazioni economiche da parte del fornitore, potrebbe essere elevato.

### 3.10 ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO TECNICO

I criteri di valutazione della componente tecnica devono essere chiari, non ambigui, esplicitati nel dettaglio e associati al singolo peso attribuito, già in sede di disciplinare di gara. Determinare criteri di carattere generale e riservarsi di esplicitare criteri di dettaglio durante la fase di aggiudicazione, oltre a non favorire la trasparenza, non aiuta il fornitore nella comprensione degli effettivi obiettivi dell'Amministrazione, a scapito quindi di una proposta tecnica più pertinente. Importante è determinare, all'interno del punteggio tecnico, il rapporto tra:

- **il peso da attribuire alle caratteristiche del fornitore**, in relazione alla specifica fornitura messa a gara, dimostrate dal suo comportamento pregresso indipendente dalla gara (capacità, potenzialità, affidabilità). In altre parole questo significa applicare il principio che l'esperienza precedente consente una buona predizione della futura performance. Appartengono a questa categoria (qualità in atto, nel senso di precedentemente realizzata a beneficio dei clienti) i criteri di valutazione della componente tecnica inerenti:
  - composizione e organizzazione aziendale, possesso di certificazioni (sia a livello aziendale sia a livello delle singole risorse) e metodologie di riferimento;
  - capacità tecniche e organizzative (presenza territoriale dei servizi di assistenza e strutture di supporto, infrastrutture, logistica, quantità e qualità delle risorse professionali in possesso di specifiche competenze, ricerca e sviluppo, ecc);
  - affidabilità derivata da referenze e precedenti esperienze sulle tematiche oggetto di gara;
- **il peso da attribuire alle caratteristiche dell'offerta** presentata ad hoc per la gara (qualità delle proposte specifiche e operative). Appartengono a questa categoria (qualità in potenza, nel senso di promessa fatta alla stazione appaltante) i criteri di valutazione della componente tecnica inerenti:
  - qualità intrinseca (architettura, disegno, ecc.) e pianificazione del progetto proposte;
  - livelli qualitativi dei servizi e specifiche tecniche dei beni offerti;
  - specifiche modalità operative che si intendono adottare nell'erogazione di specifici servizi richiesti;
  - figure professionali componenti il gruppo di lavoro.

Attribuire un peso rilevante alle caratteristiche del fornitore, se da una parte può essere considerato limitativo per le PMI (piccole e medie imprese), dall'altra offre garanzie di affidabilità all'Amministrazione. Affidabilità che inevitabilmente potrebbe essere bilanciata da una minore competitività sul fronte economico.

In linea generale, si considera opportuno non scegliere mai un rapporto tra il peso da attribuire alle caratteristiche del fornitore e quello da attribuire alle caratteristiche dell'offerta, fortemente sbilanciato a favore delle caratteristiche del fornitore (ad esempio incentrato sulle sole referenze).

Nei casi in cui si consideri importante privilegiare l'affidabilità del fornitore, si suggerisce che il peso da attribuire alle caratteristiche del fornitore valga tra il 10% ed il 20% del punteggio tecnico a disposizione.

Inoltre, sempre nel caso in cui si consideri importante valutare l'affidabilità del fornitore, relativamente alle referenze pregresse, è fondamentale poter disporre di termini di comparazione simili tra i concorrenti.

A questo proposito si tenga presente che, richiedere la dettagliata descrizione di poche esperienze pregresse (referenze) analoghe alle forniture ICT messe a gara, è più significativo del richiedere un semplice elenco di referenze, delle quali non è possibile individuare esattamente l'attinenza e la coerenza con le forniture previste nella gara. In entrambi i casi si suggerisce di facilitare la presentazione delle referenze relative alle esperienze pregresse non richiedendone la certificazione da parte del committente, spesso di difficile acquisizione.

Nel primo caso, in cui si intenda richiedere la dettagliata descrizione di poche esperienze pregresse, è necessario che gli atti di gara richiedano al fornitore di evidenziare nell'offerta tecnica i motivi per i quali può essere considerato più affidabile nell'erogazione del servizio specifico e gli elementi di competenza, acquisita in precedenti esperienze, che possano costituire garanzia del raggiungimento dei risultati previsti per la gara. Allo scopo di limitare la quantità delle esperienze pregresse gli atti di gara devono esplicitare i requisiti di ammissibilità delle referenze in termini di:

- dimensione e complessità caratteristiche (ad esempio per un servizio di call center, la dimensione economica, la durata della fornitura, la dimensione del bacino d'utenza servito, la quantità di chiamate gestite in un periodo, ecc.);
- situazioni critiche affrontate (tipologia degli utenti serviti, picchi di carico di lavoro, ecc.);
- soluzioni adottate (ciclo di vita, metodologie, tecniche);
- ambienti operativi e sistemistici utilizzati (ad esempio per lo sviluppo di software applicativo, le piattaforme di sviluppo hw e sw, i linguaggi e i DBMS, gli strumenti CASE, ecc.).

Nel secondo caso, comunque sconsigliato, in cui ci si limiti a richiedere la semplice elencazione di referenze, è necessario indicare negli atti di gara:

- quali sono le informazioni qualitative (descrittive) e quantitative (dimensionali) da esplicitare obbligatoriamente per ogni referenza dichiarata, pena la non considerazione della referenza stessa;
- quale informazione richiesta, tra quelle quantitative, verrà adottata quale unità di misura per l'attribuzione del punteggio relativo alle caratteristiche del fornitore (ad esempio per quanto riguarda lo sviluppo di software applicativo l'informazione quantitativa adottata potrebbe essere la dimensione economica della fornitura o la dimensione in Function Point del software sviluppato).

È infine importante stabilire il giusto peso da dare alla valutazione qualitativa dell'offerta. In particolare, occorrerebbe sempre valorizzare economicamente il punteggio tecnico, al fine di non creare sperequazioni fra le offerte pervenute, e attribuire il giusto valore economico alle singole caratteristiche che si vuole premiare. Ad esempio i punti assegnabili per il miglioramento delle soglie dei livelli di servizio dovrebbero approssimare, valorizzandoli con il punteggio economico, gli ipotetici costi aggiuntivi dovuti al maggiore livello qualitativo proposto. Non sempre è facile né possibile effettuare con puntualità tale esercizio di corrispondenza. Per l'assegnazione di punteggio per proposte migliorative dei fornitori relativamente ai requisiti di qualità ed ai livelli di servizio da rispettare presenti in capitolato è necessario specificare con chiarezza i requisiti, e cioè:

- definire dettagliatamente nel capitolato le metriche che definiscono i livelli qualitativi e di servizio richiesti con le relative soglie;
- specificare per quali di tali elementi è richiesto al fornitore di dare indicazioni migliorative dei livelli previsti come migliorabili in capitolato, entro i limiti ivi indicati; è consigliabile che tali elementi non siano pochissimi (almeno 3-5) ma neanche in numero eccessivo (dipende dalla complessità della fornitura ma è presumibilmente difficile che si possano tenere sotto controllo efficacemente più di 20-30 indicatori migliorabili);
- definire, negli atti di gara, come per qualunque altro criterio, la quota di punteggio da assegnare complessivamente ai miglioramenti proposti; tale quota deve essere rapportata all'effettivo "peso tecnico" dei miglioramenti nonché deve essere logicamente correlata ai dettagli che la compongono. In generale si può presumere che non sia corretto destinare a tale utilizzo una quota equivalente in media a più dell'1-2% dei punti disponibili per criterio, ma una analisi va fatta caso per caso (quindi, ad esempio, se ci si basa su 5 criteri migliorabili non si dovrebbero assegnare più del 10% dei punti).

Ciò premesso, la valutazione delle proposte migliorative può essere effettuata secondo due modalità principali:

- specificando quale quota di punteggio viene assegnata per i miglioramenti proposti ad ogni singolo aspetto considerato (ad es. 0.25 punti per ogni 64MB di memoria aggiuntiva, 0.50 punti per ogni mese di anticipo previsto nelle consegne dei materiali, ecc.); devono essere comunque fatte le opportune valutazioni per prevedere che il criterio di assegnamento possa comunque far conseguire il massimo punteggio ad uno dei partecipanti e calmierare la possibilità di miglioramento stabilendo dei tetti massimi ove opportuno;
- assegnando i punteggi in base ad una graduatoria delle offerte migliorative, ottenuta integrando la graduatoria delle proposte di dettaglio su ogni singolo aspetto; ciò potrebbe costituire un approccio conveniente ed equanime rispetto ai fornitori (dipende esclusivamente dalla competitività interna alle offerte pervenute). Previene, tra l'altro, una possibile uniformità delle offerte, dovuta a valutazioni preventive dei fornitori. Il presupposto è che non sussista una differenza d'importanza tra gli aspetti considerati.

### 3.10.1 DIMENSIONI DELL'OFFERTA TECNICA

Per favorire il lavoro della commissione in fase di valutazione delle offerte, potrebbe essere utile indicare la dimensione massima dell'offerta tecnica espressa in numero di pagine, invitando i concorrenti alla concisione espositiva. Ovviamente altrettanto codificata deve essere la struttura del documento di offerta tecnica di cui negli atti di gara deve essere dato un indice adeguatamente strutturato.

Il limite è variabile, e potrebbe dipendere dalla complessità progettuale richiesta alla proposta; come indicazione orientativa, si può considerare di introdurre un limite massimo compreso tra le 100 e le 200 pagine (esclusi gli allegati di documenti preesistenti), da indicare nel capitolato.

Per evitare l'uso di particolari font e dimensione dei caratteri che potessero aggirare il requisito, si consiglia di precisare un numero massimo complessivo di parole (controllabile sulla base delle statistiche fornite dai prodotti di Office) o di indicare la dimensione minima di tutti i font utilizzati con un valore adeguato (ad esempio 12), lasciando comunque libera al fornitore la modalità di formattazione secondo i propri standard.

### 3.10.2 COSTRUZIONE DELLA GRIGLIA DI VALUTAZIONE TECNICA

In generale, la natura dei beni e dei servizi in ambito ICT impone modalità di aggiudicazione sofisticate basate sull'offerta economicamente più vantaggiosa. Per aumentare la trasparenza verso il mercato è necessario introdurre dei meccanismi che minimizzino ambiguità o discrezionalità in sede di valutazione delle offerte, anche tramite griglie predeterminate di valutazione presenti all'interno della documentazione di gara, specificanti i meccanismi di calcolo dei punteggi "tecnici". Ciò consente ai partecipanti alla gara di calcolare a priori il punteggio da loro ottenibile, offrendo prodotti e servizi con determinate caratteristiche. Nel disciplinare di gara o nella lettera di invito devono essere dettagliati i criteri di attribuzione dei punteggi tecnici, sia in termini descrittivi che di punteggio massimo attribuibile. Ogni criterio deve essere scomposto in sottocriteri quanto più dettagliati possibile, sempre indicandone i singoli valori.

Il metodo per definire criteri oggettivi è quello di scomporre ogni requisito fino ad arrivare ad un livello di dettaglio in cui gli elementi da valutare siano significativi, non ambigui, sufficientemente indipendenti, facilmente misurabili. Più si riesce a scomporre gli elementi di valutazione in elementi atomici, maggiormente si è sicuri che i punteggi verranno assegnati con criteri di oggettività e trasparenza. Una suddivisione di questo tipo può essere costruita con un approccio top down, procedendo alla identificazione dei parametri da valutare per raffinamenti successivi, oppure con un approccio bottom up, aggregando metriche elementari identificate.

Ad esempio, si supponga che un criterio sia la valutazione del piano di progetto per uno sviluppo applicativo, a cui siano attribuiti 5 punti. Tale criterio può essere scomposto in:

- valutazione globale del piano 2 punti;
- per anticipo di almeno un mese nella consegna finale 1 punto;
- per consegna del prototipo in fase di analisi anziché del solo disegno 1 punto;
- per ulteriore anticipo nella consegna finale (min. 15 gg.) 1 punto.

In una tale tipologia di dettaglio viene comunque mantenuto un criterio di valutazione globale, in quanto va considerato che l'intera proposta deve essere tecnicamente sostenibile e non solamente influenzata dalla rispondenza ai sottocriteri (è importante – tuttavia – che il piano di valutazione globale non coinvolga elementi già presenti negli altri sottocriteri per non conteggiare due volte gli stessi aspetti).

È peraltro da notare che una suddivisione dettagliata è tanto più possibile quanto più sono noti e definiti i requisiti, mentre si dovrà necessariamente prevedere un maggior grado di indeterminatezza quando sia necessario e utile sfruttare la propositività dovuta alle maggiori conoscenze dei fornitori sul tema.

Infatti, in alcuni casi, ove ciò sia possibile, è relativamente semplice definire l'attribuzione di punteggi fissi e predefiniti, espressi in forma tabellare, che premiano progressivamente, rispetto alle caratteristiche minime specificate nel capitolato tecnico, sia determinate caratteristiche tecniche migliorative dei beni sia alcuni livelli di servizio associati alla fornitura.

In questi casi, qualora si conosca il valore economico del punto tecnico in base alla formula del prezzo, e' anche possibile calibrare con buona approssimazione, senza causare effetti distorsivi sui criteri di aggiudicazione, il peso economico attribuito a tali aspetti migliorativi dell'offerta. Ad esempio:

- 1 punto per ogni kit di memoria RAM da 128mb aggiuntivo rispetto alla configurazione base, fino ad un massimo di due kit.
- 2 punti per ogni riduzione di 4 ore lavorative del tempo massimo richiesto dal capitolato per il ripristino della funzionalità della macchina, fino ad un massimo di 12 ore di riduzione.

Nei casi citati si noti come per calibrare correttamente i punteggi attribuiti e non mettere in discussione i criteri di aggiudicazione è necessario che, conoscendo in base alle condizioni di gara il valore economico attribuito al punto tecnico, si verifichino le seguenti condizioni:

- il valore economico di 1 punto tecnico non sia superiore al valore di mercato di un kit di memoria RAM da 128mb (altrimenti tutti i partecipanti alla gara lo offrirebbero);
- il valore economico di 2 punti tecnici non sia superiore al valore di mercato relativo alla riduzione di 4 ore del tempo di ripristino.

Una tale modalità di attribuzione dei punteggi tecnici, annullando il margine di discrezionalità, avrebbe anche il vantaggio di facilitare il lavoro della commissione e di abbreviare i tempi di aggiudicazione.

Il limite della scelta di dettagliare al massimo i criteri di valutazione è quello di ottenere offerte "uguali", non sfruttando quindi le capacità propositive dei fornitori o, in caso di progetti particolarmente complessi, di non valorizzare aspetti che possono essere utili e che non sono stati considerati per non adeguata conoscenza della materia.

### 3.10.3 PUNTEGGIO TECNICO MINIMO

Alla luce di una recente sentenza del Consiglio di Stato (si veda il paragrafo "Riferimenti" di questo manuale) è possibile introdurre una soglia minima di punteggio tecnico che deve essere conseguita per ammettere l'offerta alla successiva fase di gara (valutazione offerta

economica). Nell'utilizzare tale modalità, che deve comunque essere esplicitata negli atti di gara, vanno tenuti in considerazione i seguenti aspetti:

- fissare la soglia minima di punteggio tecnico ad un valore non superiore al 40-50% del punteggio tecnico complessivo. Un siffatto valore, infatti, permette di escludere quelle offerte che risultano effettivamente molto carenti, garantendo al contempo una situazione di concorrenzialità;
- utilizzare il criterio della soglia tecnica minima solamente nelle gare in cui ci si attende un'ampia partecipazione di concorrenti;
- porre molta attenzione e pertanto sensibilizzare opportunamente i commissari, durante i lavori della Commissione, all'attribuzione dei punteggi tecnici, ed in particolare quelli discrezionali, al fine di non penalizzare artatamente alcuni concorrenti;
- non utilizzare il metodo della soglia tecnica minima se l'Amministrazione non si sente confidente nel dominare pienamente la procedura di gara, al fine di non aumentare il rischio di incorrere in eventuali ricorsi; in tal caso, infatti, il potenziale beneficio introdotto con il meccanismo della soglia si tradurrebbe in una situazione negativa per l'Amministrazione.

#### 3.10.4 VALUTAZIONE DELLE OFFERTE TECNICHE

Un ulteriore elemento da considerare per un corretto bilanciamento di punteggio tecnico ed economico è la modalità di attribuzione del punteggio medesimo, durante la fase di valutazione delle offerte pervenute svolta dalla Commissione di aggiudicazione. Al fine di non alterare il rapporto tecnico/economico del punteggio, definito in fase di costruzione della gara, è necessario che il punteggio tecnico venga attribuito interamente secondo la metodologia illustrata più sotto, così come avviene per la parte economica in virtù dell'automatismo indotto dall'applicazione di una formula. Perché ciò avvenga è opportuno definire le specifiche tecniche con cui verrà attribuito il punteggio, esplicitandolo negli atti di gara o almeno facendone menzione durante la verbalizzazione dei lavori della Commissione. Il metodo dovrà essere unico per tutti i criteri da valutare, salvo esplicitate modalità di attribuzione di singoli criteri (come ad esempio nel caso di punteggi tabellari già predeterminati).

Di seguito si esaminano le modalità più comunemente adottate riportando per ognuna degli esempi di applicazione:

- graduatoria relativa;
- giudizio assoluto;
- giudizio assoluto con correttivo;
- tecnica della scomposizione per la valutazione di criteri complessi.

##### ***Graduatoria relativa***

La valutazione di ciascuna componente (cui è associato un punteggio) delle offerte produce una graduatoria tra le offerte stesse: all'offerta prima in graduatoria verrà assegnato il massimo punteggio previsto, all'offerta ultima in graduatoria il punteggio 0 ed alle restanti offerte un punteggio pari al numero di punti diviso per il numero di offerte meno 1 (punteggio unitario), in funzione della posizione in graduatoria; questa modalità permette di attribuire l'intero punteggio tecnico.

*Esempio A*

punti assegnati al criterio: 4 punti; offerte da valutare:	5
punteggio unitario: 1, cioè 4 (i punti) diviso (5 (numero delle offerte) – 1)	
Graduatoria	Punti
prima offerta	4
seconda offerta	3
terza offerta	2
quarta offerta	1
ultima offerta (la quinta)	0

*Esempio B*

punti assegnati al criterio: 4 punti; offerte da valutare:	9
punteggio unitario: 0,5, cioè 4 (i punti) diviso (9 (numero delle offerte) – 1)	
Graduatoria	Punti
prima offerta	4
seconda offerta	3,5
terza offerta	3
...	...
ultima offerta (la nona)	0

**Giudizio assoluto**

La valutazione di ciascuna componente (cui è associato un punteggio) delle offerte produce l'assegnazione di un punteggio (nell'ambito di quelli previsti per la componente in esame), che esprime un giudizio, analogamente a quanto avviene nella valutazione di un compito a scuola. Questa modalità, che sicuramente è molto intuitiva, non permette di attribuire tutto il punteggio, in particolare nel caso in cui nessuna offerta sia ritenuta meritevole del massimo voto, con conseguente perdita di equilibrio tra i pesi attribuiti alla parte tecnica rispetto alla parte economica; inoltre può risentire di atteggiamenti personali analogamente al fenomeno vissuto a scuola con gli insegnanti di "manica larga" o "manica stretta".

*Esempio C*

punti assegnati al criterio: 4 punti; offerte da valutare:	5
Graduatoria	Punti
offerta eccellente	4-5
offerta buona	3-4
offerta sufficiente	2
offerta nettamente insufficiente	0-1

**Giudizio assoluto con correttivo**

Si tratta di introdurre un correttivo per assegnare l'intero punteggio tecnico, dopo aver effettuato una valutazione di merito del tipo visto precedentemente. Si deve procedere preliminarmente alla assegnazione dei "voti" per tutte le componenti e si calcola il valore totale. Quindi si costruisce l'attribuzione del punteggio rapportando il voto migliore al massimo punteggio e calcolando tutti gli altri punteggi in modo proporzionale.

*Esempio D*

punteggio tecnico massimo: 60 punti; offerte da valutare: 5

Graduatoria	Punti senza correzione	Punti con correzione	
prima offerta	50	60	
seconda offerta	45	54	= 45 x 60 / 50
terza offerta	40	48	= 40 x 60 / 50
quarta offerta	35	42	= 35 x 60 / 50
ultima offerta (la quinta)	30	36	= 30 x 60 / 50

**Tecnica della scomposizione per la valutazione di criteri complessi**

La tecnica della scomposizione non è un metodo di attribuzione del punteggio ma una modalità per rendere più facile la valutazione di criteri complessi, ed è quindi di ausilio per rendere quanto più oggettiva possibile la valutazione di criteri anche di tipo discrezionale. Presupposto all'applicabilità è che i diversi aspetti del criterio in esame siano di uguale importanza.

La valutazione di ciascuna componente del criterio produce l'assegnazione di un "punteggio di graduatoria" con cui poi costruire il punteggio da assegnare.

La graduatoria è disposta, per ognuno degli aspetti che caratterizzano il criterio, assegnando alla proposta migliore un valore pari al numero delle offerte da valutare e ordinando a scendere le successive (ad es., nel caso di 4 contendenti, la migliore proposta su un certo criterio avrà un valore 4, quella subito successiva otterrà 3; nel caso due fornitori offrano lo stesso miglioramento di tale livello otterranno entrambi il valore 3, quello immediatamente successivo 2 e così via; in caso tutte le proposte siano diverse, la peggiore otterrà sempre un valore 1). Sommando i valori così assegnati si ottiene una graduatoria per il criterio in esame per ciascuna delle offerte.

Alla migliore offerta in graduatoria verrà assegnato quindi il massimo dei punti, secondo quanto già visto con il metodo della graduatoria relativa.

*Esempio E*

punti assegnati al criterio: 8 punti; criterio scomponibile: 5 dettagli; offerte da valutare: 4

La tabella finale potrebbe risultare del tipo di quella seguente (a valore più alto corrisponde proposta migliore sullo specifico argomento):

N.Elemento di valutazione	Offerta A	Offerta B	Offerta C	Offerta D
1 Metrica qualità del prodotto n. 1	3	4	2	1
2 Metrica qualità del prodotto n. 2	3	3	4	2
3 Livello di servizio n. 1	2	2	3	4
4 Livello di servizio n. 2	1	3	2	4
5 Livello di servizio n. 3	4	3	1	2
<b>TOTALI</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>13</b>

Alla graduatoria delle offerte individuata dal totale, si applicherà quindi il metodo di assegnazione del punteggio tramite graduatoria relativa.

### 3.11 ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO ECONOMICO

Esiste una vasta gamma di formule che permettono di valutare il punteggio economico da attribuire al prezzo di offerta. Queste formule si differenziano tra loro in base alle variabili che entrano in gioco nel calcolo del punteggio. Le possibili scelte che si possono operare, e che conseguentemente indirizzano verso l'utilizzo di una specifica formula, sono:

- **calcolo del punteggio utilizzando solo il valore della singola offerta;** si utilizzano formule che determinano il punteggio soltanto sulla base dello sconto praticato rispetto alla base d'asta; questo comporta le seguenti conseguenze:
  - permette di conoscere a priori in modo certo il valore economico del singolo punto tecnico;
  - non può essere applicata a gare senza una base d'asta, non potendo quindi indirizzare situazioni in cui, non potendo determinare con accuratezza la base d'asta, si voglia cogliere l'opportunità di premiare il miglior prezzo stabilito dal mercato;
- **calcolo del punteggio utilizzando anche il valore le altre offerte,** tutte o in parte; si utilizzano formule che determinano il punteggio basandosi sul valore di altre offerte (per esempio offerta minima, offerta massima, offerta media); questa scelta comporta le seguenti conseguenze:
  - non permette di conoscere a priori in modo certo il valore economico del singolo punto tecnico, rendendo difficoltose le simulazioni;
  - rende complessa ai concorrenti la valutazione a priori del punteggio economico, rendendo estremamente difficili eventuali accordi tra i vari fornitori concorrenti (peraltro illegali);
  - il punteggio economico assegnato alle singole offerte può variare a fronte dell'accettazione o dell'esclusione di eventuali offerte anormalmente basse;
- **utilizzo di formule basate sull'offerta minima o massima;** il calcolo del punteggio che tiene conto solo dell'offerta minima, o dell'offerta massima, non tiene conto della distribuzione dei prezzi;
- **utilizzo di formule basate sull'offerta media;** considerare l'offerta media significa premiare le offerte che si posizionavano nel suo intorno, che in teoria dovrebbe rappresentare il vero valore di mercato della fornitura, sfavorendo le eventuali offerte con sconti anomali;
- **calcolo del punteggio utilizzando i valori di sconto;** non si applica a gare senza una base d'asta, non potendo quindi indirizzare situazioni in cui, non potendo determinare con accuratezza la base d'asta, si voglia cogliere l'opportunità di premiare il miglior prezzo stabilito dal mercato;
- **calcolo del punteggio utilizzando i prezzi;** si applica a gare senza una base d'asta, in cui si voglia cogliere l'opportunità di premiare il miglior prezzo stabilito dal mercato;
- **utilizzo di formule che attribuiscono il punteggio massimo** possibile in tutti i casi; rimane pressoché inalterato il peso deciso a priori tra il punteggio economico e il punteggio tecnico;

- **utilizzo di formule che attribuiscono solo una parte del punteggio;** variabile a seconda della combinazione degli sconti, la differenza di punteggio economico tra l'offerta migliore e la peggiore potrebbe essere minimo, ribaltando completamente il peso attribuito alle due componenti;
- **utilizzo di formule con andamento lineare;** l'andamento lineare garantisce la crescita costante del punteggio economico rispetto alla rispettiva crescita dello sconto;
- **utilizzo di formule con andamento non lineare;** tipi di andamento non lineare potrebbero premiare maggiormente sconti effettuati all'intero di una certa fascia piuttosto di un'altra.

Occorre sottolineare infine che, per quanto riguarda gli aspetti di trasparenza verso il mercato, è necessario privilegiare formule di valutazione del prezzo non particolarmente complesse e di semplice approccio matematico (evitare ad esempio l'uso di esponenziali, logaritmi, ecc.).

### 3.11.1 FORMULE ECONOMICHE

A questo proposito, senza alcuna pretesa di esaustività, di seguito si presentano alcuni esempi di tali semplici formule così denominate:

- media dei prezzi;
- prezzo minimo/offerto;
- prezzo massimo – minimo;
- lineare.

Non essendo possibile stabilire a priori se una formula è migliore di un'altra, per ogni esempio si è pensato di illustrarne le caratteristiche, al fine di agevolare la scelta della formula più appropriata per la specifica gara.

#### **F1 Media dei prezzi**

SE  $P_{off} < P_{med} \times K$  ALLORA  $Punti = N$   
 ALTRIMENTI  $Punti = N \times [ P_{max} - P_{off} ] / [ P_{max} - P_{med} \times K ]$

DOVE

- K = coefficiente di correzione del prezzo medio che stabilisce il prezzo medio di riferimento, usualmente attestabile intorno allo 0,8 – 0,9 (intervallo 0 – 1).
- N = rappresenta il numero massimo di punti assegnabile all'aspetto economico.
- Pmin = minimo prezzo offerto tra tutte le offerte ricevute.
- Pmed = media aritmetica del prezzo di tutte le offerte ricevute, pari alla somma dei prezzi di tutte le offerte diviso per il numero di offerte ricevute.
- Pmax = massimo prezzo offerto tra tutte le offerte ricevute.
- Poff = prezzo offerto da una specifica offerta, quella di cui si vuole calcolare il punteggio economico, tra tutte quelle ricevute.

Tale formula, presenta le seguenti caratteristiche:

- rende complessa ai concorrenti la valutazione a priori del valore delle offerte, rendendo estremamente difficili eventuali accordi tra vari attori (peraltro illegali);
- il punteggio economico assegnato può variare a seconda dell'accettazione o dell'esclusione di eventuali offerte anormalmente basse;
- permette di premiare le offerte che si attestano vicine al prezzo medio (corretto dal coefficiente);
- nel caso di "K" = 1, consente sempre, qualsiasi sia la distribuzione dei prezzi, l'attribuzione dell'intero punteggio economico;
- evita di attribuire una differenza rilevante ad offerte isolate come distribuzione del valore prezzo rispetto alla media, offerte che possono quindi definirsi effettivamente "anormalmente basse";
- non permette di valorizzare in modo certo e a priori il valore economico di un singolo punto tecnico, rendendo difficoltose le simulazioni;
- l'attribuzione del punteggio alla singola offerta è dipendente da tutte le offerte delle altre società partecipanti;
- permette di gestire gare in cui non è fissata la base d'asta o di ottenere un buon prezzo nelle gare in cui la base d'asta non possa essere stata calcolata con accuratezza;
- permette di attribuire punteggio economico in modo lineare, con l'aumentare dello sconto, ma solo fino al raggiungimento del valore dell'offerta media corretta dal coefficiente.

## **F2** *Prezzo minimo/offerto*

$$\text{Punti} = N \times [P_{\min}/P_{\text{off}}]$$

DOVE

- N = rappresenta il numero massimo di punti assegnabile all'aspetto economico.
- P<sub>min</sub> = minimo prezzo offerto tra tutte le offerte ricevute.
- P<sub>off</sub> = prezzo offerto da una specifica offerta, quella di cui si vuole calcolare il punteggio economico, tra tutte quelle ricevute.

Tale formula presenta le seguenti caratteristiche:

- la differenza tra il massimo ed il minimo punteggio attribuito non è pari all'intero punteggio disponibile, e pertanto può alterare il rapporto tra punteggio tecnico e punteggio economico, specialmente nei casi di scarsa varianza delle offerte;

- l'attribuzione del punteggio alla singola offerta è dipendente dalle offerte delle altre partecipanti, in particolare dall'offerta minima, rendendo complessa ai concorrenti la valutazione a priori del valore delle offerte;
- il punteggio assegnato alle singole offerte può variare a fronte dell'accettazione o dell'esclusione di eventuali offerte anormalmente basse;
- permette di gestire gare in cui non è fissata la base d'asta o di ottenere un buon prezzo nelle gare in cui la base d'asta non possa essere stata calcolata con accuratezza; in particolare, permette di seguire la dinamicità del mercato, risultando flessibile ai cambiamenti dei prezzi di beni durante il periodo di espletamento della gara (dal momento della costruzione della base d'asta al momento della presentazione dell'offerta);
- non permette di valorizzare in modo certo e a priori il valore economico di un singolo punto tecnico, rendendo difficoltose le simulazioni;
- non indirizza il caso di offerta con prezzo 0; pertanto è bene esplicitare nei documenti di gara che l'offerta a prezzo 0 è illegittima;
- l'attribuzione del punteggio non è lineare, premiando maggiormente le offerte vicine all'offerta minima.

### **F3 Prezzo massimo – minimo**

$$\text{Punti} = N \times [P_{\max} - P_{\text{off}}] / [P_{\max} - P_{\min}]$$

DOVE

- N = rappresenta il numero massimo di punti assegnabile all'aspetto economico.
- P<sub>min</sub> = minimo prezzo offerto tra tutte le offerte ricevute.
- P<sub>max</sub> = massimo prezzo offerto tra tutte le offerte ricevute.
- P<sub>off</sub> = prezzo offerto da una specifica offerta, quella di cui si vuole calcolare il punteggio economico, tra tutte quelle ricevute.

Tale formula, presenta le seguenti caratteristiche:

- l'attribuzione del punteggio alla singola offerta è dipendente dalle offerte delle altre partecipanti, rendendo complessa ai concorrenti la valutazione a priori del valore delle offerte;
- è particolarmente “aggressiva”: qualsiasi sia la distribuzione degli sconti, all'offerta minima è assegnato il massimo dei punti, all'offerta più elevata sono assegnati 0 punti;
- non permette di valorizzare in modo certo e a priori il valore economico di un singolo punto tecnico, rendendo difficoltose le simulazioni;
- il punteggio assegnato alle singole offerte può variare a fronte dell'accettazione o della esclusione di eventuali offerte anormalmente basse.

**F4 Lineare**

$$\text{Punti} = 1 + [N - 1] \times [P_{\text{base}} - P_{\text{off}}] / P_{\text{base}}$$

DOVE

- N = rappresenta il numero massimo di punti assegnabile all'aspetto economico.
- Pbase = è il limite superiore imposto per i prezzi delle offerte, tutti i prezzi delle offerte ricevute devono essere minori od uguali alla base d'asta.
- Poff = prezzo offerto da una specifica offerta, quella di cui si vuole calcolare il punteggio economico, tra tutte quelle ricevute.

Tale formula, come peraltro tutte le formule legate solamente alla singola offerta e alla base d'asta, presenta le seguenti caratteristiche:

- l'attribuzione del punteggio alla singola offerta è indipendente dalle offerte delle altre società partecipanti ed è quindi conosciuto dal concorrente al momento della costruzione del proprio prezzo;
- l'intero punteggio economico viene assegnato solo nel caso di offerta con prezzo pari a 0 (tra l'altro illegittima); potrebbe quindi alterare il peso attribuito alla componente economica rispetto alla componente tecnica;
- permette di conoscere a priori in modo certo il valore economico del punto tecnico, valido per tutti i concorrenti;
- non è applicabile in caso di assenza di base d'asta;
- l'indipendenza di una offerta dalle altre offerte necessita di una base d'asta definita, quindi non permette di indirizzare situazioni in cui la base d'asta non possa essere stata calcolata con accuratezza, perdendo quindi l'opportunità di rilevare il miglior prezzo stabilito dal mercato;
- in caso di presenza di offerte anormalmente basse rende ininfluenza sulla graduatoria l'eventuale esclusione/ammissione dalla gara.

**3.11.2 ESEMPI DI APPLICAZIONE DELLE FORMULE ECONOMICHE**

Per agevolare la comprensione delle implicazioni sottostanti alla scelta di una formula di prezzo, con riferimento alle formule precedentemente introdotte, di seguito sono sviluppati degli esempi di applicazione di queste formule allo scopo di permettere di confrontarne il funzionamento.

Di seguito vengono descritte tre diverse simulazioni che si differenziano l'una dall'altra per la distribuzione degli sconti all'interno di un insieme di offerte di fornitori partecipanti in concorrenza ad una ipotetica gara. I tre casi di distribuzione degli sconti e, conseguentemente dei prezzi, trattati sono i seguenti:

- **sconti distribuiti**, i prezzi offerti presentano sconti uniformemente distribuiti;

- **sconti accentrati**, i prezzi offerti presentano sconti accentrati rispetto a uno stesso valore medio;
- **sconto anomalo**, i prezzi offerti presentano sconti accentrati rispetto a uno stesso valore medio, a meno di un'offerta con uno sconto particolarmente alto, che differisce fortemente dagli altri.

Per facilitare il confronto tutte e tre le simulazioni prodotte adottano la stessa valorizzazione dei parametri caratterizzanti l'applicazione delle formule sopra descritte:

- K = 0,8 coefficiente di correzione del prezzo medio;
- N = 30 numero massimo di punti assegnabile all'aspetto economico;
- Pbase = 1.000.000 limite superiore imposto per i prezzi delle offerte.

Simulazioni analoghe dovrebbero essere fatte in fase di predisposizione degli atti di gara allo scopo di scegliere la formula più adatta al contesto di fornitura in cui la gara si colloca.

Per ciascuna delle tre simulazioni, vengono messi a confronto i risultati delle formule precedentemente descritte calcolando lo specifico punteggio economico. Il codice assegnato a ciascuna delle formule presentate ne permette la facile identificazione all'interno delle tabelle e dei grafici di seguito prodotti per mettere le formule a confronto:

- F1 - media dei prezzi;
- F2 - prezzo minimo/offerto;
- F3 - prezzo massimo – minimo;
- F4 - lineare.

Ogni simulazione è così organizzata:

- **tabella offerte**; ogni riga rappresenta un fornitore concorrente, riportandone il prezzo offerto, lo sconto sulla base d'asta praticato, i punti economici acquisiti applicando ciascuna delle formule presentate; l'ultima riga della tabella riporta, per ogni formula applicata, la differenza di punteggio economico attribuito alla migliore e alla peggiore offerta;
- **tabella offerta anomala**; riporta la valorizzazione dell'offerta media, minima e massima; esplicita il valore d'offerta ed il relativo sconto oltre il quale le offerte, poiché presentano una percentuale di ribasso che supera del 20% la media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse, calcolata senza tener conto delle offerte in aumento, presentano un carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 25 del D. Lgs. 157/95;
- **grafico confronto formule**; mostra l'andamento del punteggio economico in funzione dello sconto percentuale per le diverse formule, segue un commento sui comportamenti mostrati dalle diverse formule nel grafico.

**Simulazione sconti distribuiti**

I prezzi offerti presentano sconti uniformemente distribuiti.

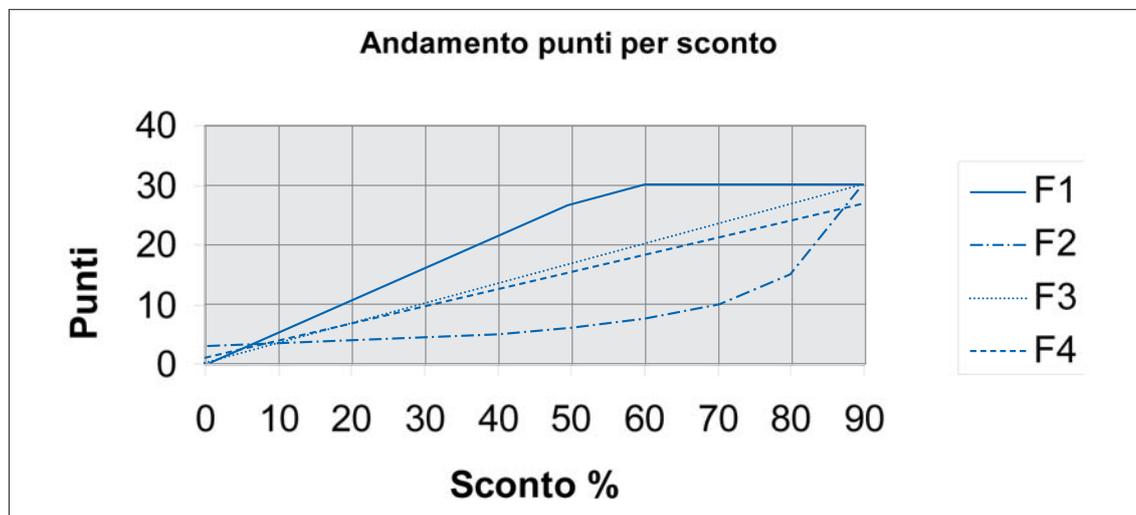
*Tabella delle offerte*

		PUNTEGGIO ATTRIBUITO DALLE VARIE FORMULE			
Importo	Sconto	F1	F2	F3	F4
1.000.000	0	0,00	3,0	0,00	1,00
900.000	10	5,36	3,3	3,33	3,90
800.000	20	10,71	3,8	6,67	6,80
700.000	30	16,07	4,3	10,00	9,70
600.000	40	21,43	5,0	13,33	12,60
500.000	50	26,79	6,0	16,67	15,50
400.000	60	30,00	7,5	20,00	18,40
300.000	70	30,00	10,0	23,33	21,30
200.000	80	30,00	15,0	26,67	24,20
100.000	90	30,00	30,0	30,00	27,10
<b>differenza punteggio</b>		<b>30,00</b>	<b>27,00</b>	<b>30,00</b>	<b>26,10</b>

*Tabella offerta anomala*

Offerta media	550.000
Offerta massima	1.000.000
Offerta minima	100.000
Offerta anormalmente bassa	460.000
Sconto	54%

*Grafico confronto formule*



Il confronto tra le varie formule evidenzia:

- la formula F1 mantiene un andamento lineare, fino al valore dell'offerta media corretta con il coefficiente; dopo tale valore, il punteggio rimane costante, anche al crescere dello sconto. Attribuisce 0 all'offerta massima e il massimo punteggio a tutte le offerte maggiori del valore medio corretto;
- la formula F2 presenta inizialmente un andamento quasi lineare, aumentando notevolmente la crescita più ci si avvicina al valore dell'offerta minima; non attribuisce l'intera differenza di punti economici possibili, assegnando qualche punto anche alle offerte con sconto minimo o pari a zero;
- la formula F3 ha un andamento lineare, attribuendo 0 all'offerta massima e il massimo punteggio all'offerta minima;
- la formula F4 presenta un andamento lineare, ma non attribuisce l'intera differenza di punti economici possibili.

### **Sconti accentrati**

I prezzi offerti presentano sconti accentrati rispetto a uno stesso valore medio.

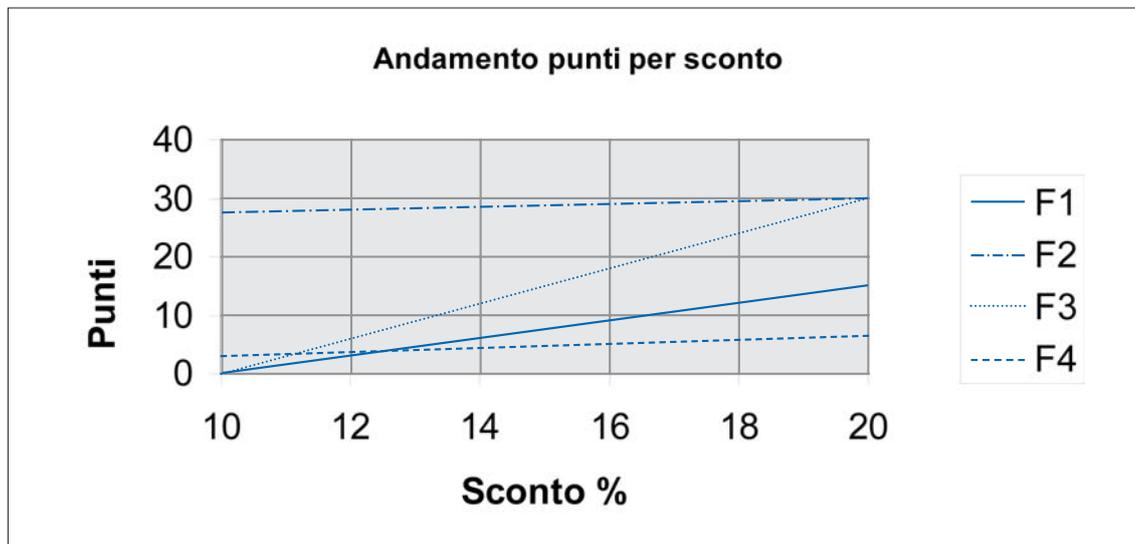
*Tabella delle offerte*

		PUNTEGGIO ATTRIBUITO DALLE VARIE FORMULE			
Importo	Sconto	F1	F2	F3	F4
900.000	10	0,00	26,7	0,00	3,90
880.000	12	2,73	27,3	6,00	4,48
860.000	14	5,45	27,9	12,00	5,06
840.000	16	8,18	28,6	18,00	5,64
820.000	18	10,91	29,3	24,00	6,22
800.000	20	13,64	30,0	30,00	6,80
<b>differenza punteggio</b>		13,64	3,33	30,00	2,90

*Tabella offerta anomala*

Offerta media	850.000
Offerta massima	900.000
Offerta minima	800.000
Offerta anormalmente bassa	820.000
Sconto	18%

Grafico confronto formule



Il confronto tra le varie formule evidenzia:

- la formula F1 mantiene un andamento costante, non assegnando tutto il punteggio economico disponibile;
- la formula F2 attribuisce tutto il punteggio economico disponibile, ma una scarsa differenza di punteggio tra le varie offerte;
- la formula F3 mantiene un andamento lineare, con l'intera attribuzione del punteggio economico disponibile;
- la formula F4 attribuisce scarsa differenza di punteggio tra le offerte (in generale, attribuisce poco punteggio economico di quello disponibile, perché l'esempio è stato costruito con sconti accentrati su un valore medio-basso).

**Sconto anomalo**

I prezzi offerti presentano sconti accentrati rispetto a uno stesso valore medio, a meno di un'offerta con uno sconto particolarmente alto, che differisce fortemente dagli altri.

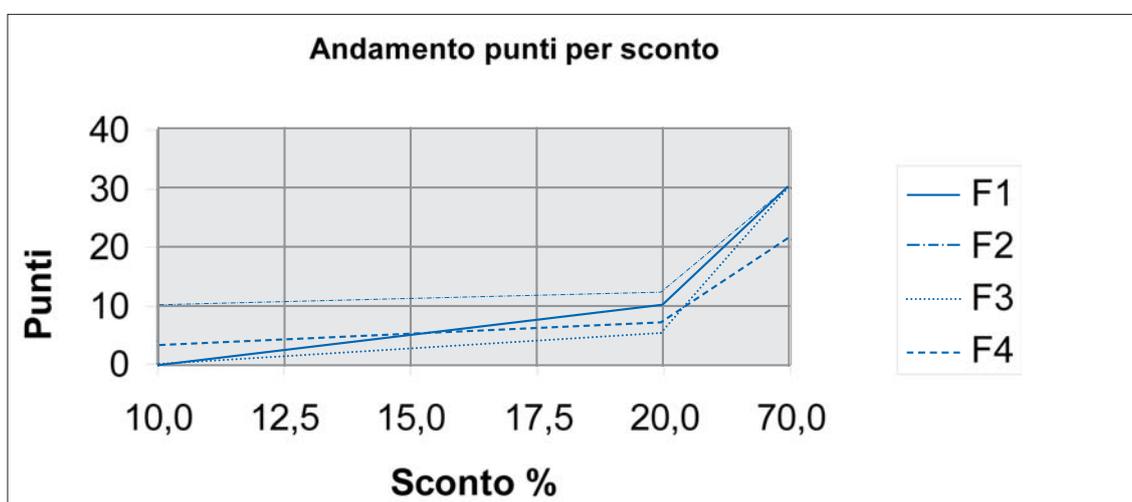
Tabella delle offerte

		PUNTEGGIO ATTRIBUITO DALLE VARIE FORMULE			
Importo	Sconto	F1	F2	F3	F4
900.000	10,0	0,00	10,0	0,00	3,90
875.000	12,5	2,56	10,3	1,25	4,63
850.000	15,0	5,11	10,6	2,50	5,35
825.000	17,5	7,67	10,9	3,75	6,08
800.000	20,0	10,23	11,3	5,00	6,80
300.000	70,0	30,00	30,0	30,00	21,30
<b>differenza punteggio</b>		<b>30,00</b>	<b>20,00</b>	<b>30,00</b>	<b>17,40</b>

Tabella offerta anomala

Offerta media	758.333
Offerta massima	900.000
Offerta minima	300.000
Offerta anormalmente bassa	710.000
Sconto	29%

Grafico confronto formule



Il confronto tra le varie formule evidenzia:

- un sostanziale andamento lineare per tutte le formule, e una forte crescita per la offerta con sconto sostanzialmente anomalo;
- la formula F1 attribuisce la minore differenza di punteggio tra l'offerta con sconto sostanzialmente anomalo e la seconda migliore offerta;
- la formula F2 non attribuisce rilevanti differenze di punteggio tra le offerte attestate intorno allo stesso valore medio;
- le formule F2 e F4 attribuiscono pochi punti tra quelli disponibili (20 la F2 e 17,40 la F4);
- le formule F4 e F3 attribuiscono la maggiore differenza di punteggio tra l'offerta con sconto sostanzialmente anomalo e la seconda migliore offerta.

### 3.12 CAUTELE PER PREVENIRE OFFERTE ANORMALMENTE BASSE

Le offerte anormalmente basse possono rappresentare un problema cui ogni Amministrazione può andare incontro quando decide di procedere a un appalto pubblico. Si è già ricordato che l'art. 25 del D. Lgs. 157/95, definisce "offerta anormalmente bassa" l'offerta economica che presenta una percentuale di ribasso (sconto) che supera del 20% la

media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse, calcolata senza tener conto delle offerte in aumento.

Al di là di questa chiara definizione di offerta anormalmente bassa o più semplicemente offerta anomala, occorre distinguere i seguenti casi, che presentano rischi diversi per la stazione appaltante:

- offerte per appalti aggiudicati secondo il criterio del prezzo più basso, il cui contenuto tecnico è irrilevante o già stabilito in maniera precisa dai requisiti del capitolato tecnico (ad esempio forniture di licenze di prodotti software di mercato, forniture di beni ICT di cui siano stati definiti in modo preciso i requisiti, ecc.); in questo caso, l'offerta anormalmente bassa comporta particolari problemi per l'Amministrazione, che si troverebbe inconsapevolmente ad agevolare pratiche concorrenziali non corrette (dumping) all'interno del territorio nazionale, contrarie al diritto comunitario e nazionale in materia di libera concorrenza;
- offerte per appalti aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il cui contenuto tecnico acquisisce un valore rilevante, ma riguarda gare alle quali rispondono un numero limitato di concorrenti; in questo caso, può accadere che un'offerta sia qualificata come "offerta anormalmente bassa" da un punto di vista formale della procedura, anche se lo sconto praticato non si discosta in modo evidente dalle altre;
- offerte per appalti aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il cui contenuto tecnico acquisisce un valore rilevante, e riguarda gare alle quali rispondono un numero consistente di partecipanti; in questo caso, l' "offerta anormalmente bassa", oltre a una classificazione formale, acquisisce un valore sostanziale; può verificarsi a causa di errori di valutazione o di compilazione dell'offerta da parte del fornitore, da azioni concorrenziali non corrette (dumping) o da particolari rischiosità assunte dal fornitore che, comunque, presuppongono un possibile trasferimento di rischio (quantomeno nella qualità della fornitura) per l'Amministrazione; in questo caso l'offerta anomala è, in generale, da considerare non desiderabile ai fini del risultato della gara, in quanto rappresenta un forte rischio per l'Amministrazione.

Per prevenire l'ultimo dei tre casi elencati, caso che comporta sicuramente dei rischi notevoli per l'Amministrazione, di seguito si suggeriscono una serie di azioni da seguire per poter limitare la possibilità che tale fenomeno si presenti, agendo preventivamente, in relazione alle caratteristiche specifiche della fornitura richiesta, ricercando modalità che possano scoraggiare le offerte di questo tipo, quando intenzionali:

- nella scelta del corretto peso tra il punteggio economico e il punteggio tecnico, dovrebbe essere attribuita più incidenza al punteggio tecnico (ad esempio 70 punti tecnici e 30 economici);
- dovrebbe essere scelta una formula economica che tenda a non premiare le offerte anormalmente basse, vale a dire che non attribuisca molta differenza di punteggio tra l'offerta più bassa e la seconda (ad esempio la formula basata sulla media dei prezzi,  $F1$ , meglio se con un coefficiente di correzione  $K$  vicino ad 1);
- le modalità di attribuzione del punteggio tecnico, dovrebbero tendere a seguire il metodo di "Graduatoria relativa" per cui all'offerta migliore va il massimo del punteg-

gio tecnico stabilito per il singolo criterio della griglia; ciò, per garantire il mantenimento del peso prestabilito tra la componente tecnica e quella economica;

- la legge stabilisce la modalità di definizione dell'offerta anormalmente bassa solo tramite l'utilizzo dello sconto praticato; nel caso in cui la base d'asta non viene stabilita, nel disciplinare di gara occorrerebbe descrivere la procedura alternativa utilizzata (per esempio prendendo a riferimento la media dei prezzi offerti incrementata del 20% in luogo della base d'asta mancante).

In ogni caso, qualora comunque si presentasse il fenomeno dell'offerta anormalmente bassa, di seguito si riportano alcuni suggerimenti da seguire nella procedura di richiesta e valutazione dei chiarimenti, tra l'altro obbligatoria, ai sensi del già citato art. 25 del D. Lgs. 157/95, prima di escludere dalla gara un concorrente:

- essere particolarmente rigorosi nella valutazione delle giustificazioni. Oltre a limitare il rischio della stazione appaltante nella successiva fase governo del contratto, produce un preventivo effetto "deterrente" nei confronti del fornitore;
- nel caso di dubbi sulla valutazione delle giustificazioni ricevute, è conveniente chiedere un parere al Cnipa;
- nella valutazione delle giustificazioni, devono essere valutate con attenzione le seguenti componenti dei prezzi:
  - l'impegno (effort) dichiarato, la cui congruenza deve essere verificata eventualmente tramite analisi accurata dei piani dettagliati di lavoro, l'utilizzo (o il riutilizzo) di strumenti, infrastrutture, competenze in possesso del fornitore;
  - la corretta valutazione dei costi dei beni e servizi acquisiti da fornitori terzi in subappalto, i quali devono essere in linea con la legislazione antimafia;
  - la corretta valutazione dei costi del personale mediante verifica della rispondenza alle tabelle contrattuali nazionali o regionali di cui è richiesta l'applicazione;
  - i costi attribuibili all'ottemperamento delle disposizioni di legge in merito alla sicurezza dei lavoratori (Legge n. 626);
  - la corretta valutazione dei costi aggiuntivi, come i costi generali di struttura, degli ammortamenti dei materiali utilizzati, ecc.
  - la corretta attribuzione del margine operativo.



## 4. Appendice – Riferimenti normativi

Le Pubbliche Amministrazioni, per l'acquisto di beni e servizi informatici applicano, al di sopra della soglia comunitaria, le norme contenute nel D. Lgs. 157/1995 (Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi) e nel D. Lgs. 358/1992 (Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE).

Tali norme disciplinano tre distinte tipologie di gara:

- la procedura aperta (pubblico incanto), caratterizzata dalla pubblicazione di un bando e dall'invio, da parte di tutti i concorrenti interessati, della propria offerta;
- la procedura ristretta (licitazione privata ed appalto concorso), caratterizzata dalla pubblicazione di un bando, dall'espletamento di una fase di prequalifica dei potenziali concorrenti interessati sulla base dei requisiti previsti dal bando medesimo, dall'invio di una lettera di invito ai concorrenti selezionati ed infine dall'invio delle offerte.
- la procedura negoziata (trattativa privata): tale procedura che può essere o meno preceduta dalla pubblicazione di un bando, è considerata eccezionale ed applicabile unicamente ai casi previsti negli articoli 9 del D. Lgs. 358/1992 e 7 del D. Lgs. 157/95. Tale procedura è caratterizzata dalla scelta, da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice, dei soggetti da invitare a presentare offerta.

Le procedure di gara prevedono la possibilità di aggiudicazione secondo due diversi criteri:

- al prezzo più basso
- all'offerta economicamente più vantaggiosa

In questo ultimo caso è necessario definire un mix di valori da attribuire alla parte tecnica ed alla parte economica dell'offerta. Le definizioni con cui valutare le offerte sono chiamate, nel seguito, criteri di aggiudicazione.

Al fine di effettuare la selezione delle imprese da invitare alla successiva fase (solo nelle procedure ristrette) e di valutare le offerte (nelle procedure aperte, ristrette e negoziate) vengono nominate apposite Commissioni, chiamate, nel seguito, rispettivamente "Commissione di prequalifica" e "Commissione giudicatrice".

La Commissione di prequalifica svolge tutte le attività inerenti la verifica del possesso da parte delle imprese dei requisiti di capacità economica e tecnica richiesti dal bando, nonché della regolarità della documentazione presentata dalle imprese medesime.

La Commissione giudicatrice, oltre a svolgere le attività di cui sopra (nel caso di procedure senza una fase di prequalifica), esamina e valuta le offerte ricevute, compiendo tutte le attività necessarie fino alla predisposizione di una graduatoria finale e formulando altresì una

proposta di aggiudicazione all'Amministrazione, la quale provvede poi a deliberare l'aggiudicazione ed a comunicare tale circostanza all'impresa vincitrice. La Commissione giudicatrice si distingue dalla Commissione aggiudicatrice, che invece ha altresì il compito di aggiudicare la procedura.

Si segnala infine che il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato la Direttiva comunitaria 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori, di forniture e di servizi. Tale direttiva, che è stata pubblicata sulla GUCE il 30 aprile 2004 e sulla GU il 10 giugno 2004, deve essere recepita da un dispositivo normativo nazionale entro il 31 gennaio 2006. La direttiva, affrontando in modo coordinato le procedure di aggiudicazione, tratta e specifica temi già affrontati nei decreti legislativi 157/95 e 358/92, oltre ad introdurre la possibilità di utilizzo di nuovi istituti per la selezione dei fornitori. Data la vastità della materia trattata e la recente emanazione, si è preferito raggruppare in un unico paragrafo le indicazioni principali della direttiva.

Nel seguito vengono forniti una serie di riferimenti normativi organizzati per tema, riguardanti i criteri di aggiudicazione, le commissioni di gara e un estratto della Direttiva comunitaria del 3 febbraio 2004.

## 4.1 CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione un primo paragrafo sintetizza nell'ordine le prescrizioni di cui ai seguenti riferimenti normativi:

- D. Lgs. n. 157/95 - appalti pubblici di servizi;
- D. Lgs. n. 358/92 - appalti pubblici di forniture;
- Direttiva comunitaria n. 93/37/CEE - appalti di lavori pubblici;
- Legge n. 109/94 - lavori pubblici;
- D. Lgs. n. 39/93 - contratti ICT;
- Direttiva comunitaria n. 2004/18/CE - appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Un secondo paragrafo riporta riferimenti dottrinali a commento dei riferimenti normativi estratti dalle seguenti opere:

- Appalti pubblici di servizi, Realfonzo, Galtieri, Del Castello, Il Sole 24 ore, 1998;
- Appalti pubblici di forniture, Realfonzo, Galtieri, Del Castello, Il Sole 24 ore, 2000;
- Gli appalti pubblici di forniture e servizi, Bandini Zanigni, Il Sole 24 ore, 2001.

In aggiunta si riporta una raccolta di riferimenti giurisprudenziali, che non ha la pretesa di definirsi esaustiva, organizzati in relazione a specifici argomenti inerenti i criteri di aggiudicazione.

### 4.1.1 RIFERIMENTI NORMATIVI

razione di particolari servizi, gli appalti pubblici di servizi sono aggiudicati in base ad uno dei seguenti criteri:

- unicamente al prezzo più basso;
- 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.

Nel caso di aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le Amministrazioni aggiudicatrici devono menzionare, nel capitolato d'oneri o nel bando di gara, i criteri di aggiudicazione di cui si prevede l'applicazione, possibilmente nell'ordine decrescente di importanza.

L'Amministrazione aggiudicatrice può richiedere, nel bando di gara, che i concorrenti formulino l'offerta precisando modalità atte ad assicurare, in caso di aggiudicazione in loro favore, l'efficace e continuativo collegamento con la stessa Amministrazione aggiudicatrice per tutta la durata della prestazione del servizio.

L'affidamento della progettazione non è compatibile con l'aggiudicazione, a favore dello stesso affidatario, degli appalti pubblici relativi ai lavori e ai servizi progettati; della suddetta incompatibilità deve essere data notizia nel bando di gara.

L'Amministrazione aggiudicatrice comunica, entro dieci giorni dall'espletamento della gara, l'esito di essa all'aggiudicatario e al concorrente che segue nella graduatoria.

Nel caso di aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa i parametri di valutazione e di ponderazione degli elementi, volti a garantire il corretto rapporto prezzo-qualità in relazione al servizio da affidare, sono stabiliti dalle singole Amministrazioni aggiudicatrici in sede di bando o di lettera di invito.

***In materia di appalti pubblici di forniture, l'art. 19 del D. Lgs. n. 358/92*** prevede che le forniture previste (dal testo unico) sono aggiudicate in base a uno dei seguenti criteri:

- al prezzo più basso, qualora la fornitura dei beni oggetto del contratto debba essere conforme ad appositi capitolati o disciplinari tecnici;
- a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutabile in base ad elementi diversi, variabili a seconda della natura della prestazione, quali il prezzo, il termine di esecuzione o di consegna, il costo di utilizzazione, il rendimento, la qualità, il carattere estetico e funzionale, il valore tecnico, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica; in questo caso, i criteri che saranno applicati per l'aggiudicazione della gara devono essere menzionati nel capitolato d'oneri e nel bando di gara, possibilmente nell'ordine decrescente di importanza che è loro attribuita.

Qualora talune offerte presentino carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'Amministrazione aggiudicatrice, prima di escluderle, chiede per iscritto le precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta ritenuti pertinenti e li verifica tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute.

L'Amministrazione aggiudicatrice tiene conto, in particolare, delle giustificazioni riguardanti l'economia del processo di fabbricazione o le soluzioni tecniche adottate o le condizioni

eccezionalmente favorevoli di cui dispone il concorrente per fornire il prodotto o l'originalità del prodotto stesso.

Sono assoggettate a queste verifiche tutte le offerte che presentano una percentuale di ribasso che supera di un quinto la media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse, calcolata senza tenere conto delle offerte in aumento.

Nel caso di aggiudicazione dell'appalto al prezzo più basso, l'Amministrazione aggiudicatrice comunica alla Commissione delle Comunità europee l'esclusione delle offerte ritenute troppo basse.

***In materia di appalti di lavori pubblici l'art. 30 della direttiva 93/37 CE*** del 14-6-1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, dispone che i criteri sui quali l'Amministrazione aggiudicatrice si fonda per l'aggiudicazione dell'appalto sono:

- o unicamente il prezzo più basso;
- o, quando l'aggiudicazione si fa a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, diversi criteri variabili secondo l'appalto: ad esempio il prezzo, il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, la redditività, il valore tecnico.

Nel caso di aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'Amministrazione aggiudicatrice menziona, nel capitolato d'onere o nel bando di gara, tutti i criteri di aggiudicazione di cui prevede l'applicazione, possibilmente nell'ordine decrescente dell'importanza che è loro attribuita.

***In materia di lavori pubblici l'art. 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109*** (legge quadro in materia di lavori pubblici), stabiliva al comma 1, nella sua originaria versione, che l'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata è effettuata con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base di gara. Il TAR Lombardia – Brescia con ordinanza del 26 giugno 2002, n. 997 ha deferito alla Corte di Giustizia delle Comunità europee la questione relativa alla compatibilità con il principio di libera concorrenza di cui all'art. 85 (ora art. 81) del Trattato (che esige che ogni offerta, nelle gare indette all'interno del mercato unico, sia valutata in modo che non sia impedito, ristretto o falsato, il confronto fra le stesse) del citato art. 21, comma 1, l. n. 109/94 nella parte in cui preclude per l'aggiudicazione degli appalti a procedura aperta e ristretta in materia di lavori pubblici la scelta, da parte delle Amministrazioni aggiudicatrici, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prescrivendo in via generale solo quello del prezzo più basso, a differenza di quanto previsto dalla detta direttiva comunitaria 93/37 che attribuisce alle singole Amministrazioni aggiudicatrici la scelta del criterio d'aggiudicazione, individuato alternativamente nel prezzo più basso o nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il successivo comma 2 dello stesso articolo 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, prevedeva che l'aggiudicazione degli appalti mediante appalto-concorso nonché l'affidamento di concessioni mediante licitazione privata avvenisse con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prendendo in considerazione i seguenti elementi variabili in relazione all'opera da realizzare:

- nei casi di appalto-concorso:
  - 1) il prezzo;
  - 2) il valore tecnico ed estetico delle opere progettate;
  - 3) il tempo di esecuzione dei lavori;

- 4) il costo di utilizzazione e di manutenzione;
  - 5) ulteriori elementi individuati in base al tipo di lavoro da realizzare;
- in caso di licitazione privata relativamente alle concessioni:
    - 1) il prezzo di cui all'articolo 19, comma 2;
    - 2) il valore tecnico ed estetico dell'opera progettata;
    - 3) il tempo di esecuzione dei lavori;
    - 4) il rendimento;
    - 5) la durata della concessione;
    - 6) le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare all'utenza;
    - 7) ulteriori elementi individuati in base al tipo di lavoro da realizzare.

La legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), ha modificato il citato art. 21 della legge n. 109/94 aggiungendovi il comma 1 ter il quale stabilisce che l'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata può essere effettuata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, determinata in base agli elementi di cui al precedente caso di appalto-concorso, nel caso di appalti di importo superiore alla soglia comunitaria in cui, per la prevalenza della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica delle possibili soluzioni progettuali, si ritiene possibile che la progettazione possa essere utilmente migliorata con integrazioni tecniche proposte dall'appaltatore.

Negli appalti di lavori pubblici è, dunque, attualmente prevista la possibilità di aggiudicare gli appalti sopra soglia comunitaria non con il criterio del massimo ribasso ma con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa; a condizione che si tratti di appalti in cui per la prevalenza della componente impiantistica o per la particolare rilevanza tecnica si ritiene possibile un miglioramento della progettazione con integrazioni proposte dall'appaltatore.

***In materia di contratti ICT, l'art. 8 del D. Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39*** (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come successivamente emendato, stabilisce che il Cnipa esprime parere obbligatorio sugli schemi di detti contratti ICT (concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati) per quanto concerne la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti sia superiore al doppio dei limiti di somma previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 9 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440. In tale sede, il Cnipa procede ad una complessiva valutazione della documentazione ricevuta esprimendo il proprio parere anche sull'individuazione dei criteri di aggiudicazione.

***In materia di procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi la Direttiva 2004/18/CE*** in vigore da maggio 2004 (pubblicata sulla GUCE il 30 aprile 2004 e sulla GU il 10 giugno 2004), prevede e disciplina una particolare modalità di aggiudicazione degli appalti pubblici nella denominata "Dialogo competitivo", tale da favorire, per gli appalti più complessi, un più agevole dialogo tra Amministrazioni aggiudicatrici e candidati. Per una sintesi delle altre novità introdotte dalla citata direttiva comunitaria si veda anche il paragrafo 6.3 di questo manuale.

In particolare l'Amministrazione può ricorrere a tale procedura di affidamento, il dialogo competitivo, nell'ipotesi di appalti particolarmente complessi, cioè per quegli appalti per i quali l'Amministrazione non può utilizzare gli strumenti tradizionali perché non è in grado d'individuare fin dall'inizio quali siano gli strumenti tecnici o le soluzioni tecnico-finanziarie reperibili sul mercato che consentono di soddisfare le sue esigenze. Ricorrendo questo caso, l'Amministrazione può coinvolgere gli imprenditori in una procedura definita di "dialogo competitivo" che, prima ancora che destinata alla scelta del contraente cui affidare l'appalto, è destinata a meglio definire l'oggetto dell'appalto medesimo. Il dialogo competitivo viene sollecitato sulla base di un bando in cui l'Amministrazione rende noti i bisogni e le esigenze che intende soddisfare. Sulla base di tali elementi gli interessati sono invitati a presentare una "bozza di soluzione". L'Amministrazione quindi sceglie, tra i soggetti che hanno presentato le bozze di soluzione, quelli con cui avviare il dialogo competitivo.

A questo punto si avvia il dialogo competitivo con i soggetti prescelti, con ognuno dei quali l'Amministrazione analizza gli strumenti tecnici, i progetti e le soluzioni proposte.

Concluso il dialogo tecnico con tutti i partecipanti alla procedura, le relative proposte di soluzione divengono definitive e i concorrenti sono invitati simultaneamente e per iscritto a comunicare all'Amministrazione il prezzo a cui sono disposti a eseguire la loro proposta definitiva. L'aggiudicazione avviene, a questo punto, applicando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e cioè comparando secondo i pesi ponderali precedentemente definiti gli elementi tecnico-qualitativi e il prezzo offerto. Si noti come, nel caso in cui l'Amministrazione sia stata in grado di definire con precisione la proposta nel corso della fase di dialogo tecnico, l'appalto possa essere aggiudicato in base unicamente al prezzo più basso. Viene infine previsto che a tutti i concorrenti che hanno presentato proposte di soluzione ritenute praticabili l'Amministrazione può riconoscere prezzi o pagamenti.

In sostanza, questa particolare e innovativa procedura è utilizzabile dall'Amministrazione in tutti quei casi in cui essa non è in grado di definire preventivamente, già in sede di formulazione del bando, l'esatto contenuto tecnico delle prestazioni. Ciò che in fase di redazione del bando l'Amministrazione sa sono le esigenze che vuole soddisfare e il valore di massima dell'appalto. Tutto il resto, e in particolare la definizione degli esatti contorni della prestazione necessaria per soddisfare le esigenze dell'Amministrazione, nasce attraverso il confronto con gli operatori che sono sul mercato e attraverso la fattiva collaborazione di questi ultimi. Il dialogo competitivo serve, cioè, ad esattamente individuare l'oggetto della prestazione attraverso un confronto con le proposte di soluzione presentate dai partecipanti. Quando questa individuazione è avvenuta si può chiudere la procedura chiedendo il prezzo finale a ogni singolo concorrente in relazione alla proposta definitiva che essi hanno presentato e procedere all'aggiudicazione attraverso una comparazione economica e qualitativa delle proposte presentate.

#### 4.1.2 RIFERIMENTI DOTTRINALI

Di seguito si riportano in successione riferimenti dottrinali in tema di criteri di aggiudicazione con particolare riferimento alle seguenti tematiche:

- scelta dei criteri per la individuazione dell'offerta;
- criterio del prezzo più basso;
- criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- clausola di sbarramento dell'offerta tecnica.

**Scelta dei criteri per la individuazione dell'offerta**

In ordine alla scelta da parte della stazione appaltante dei criteri per la individuazione dell'offerta alla quale consegue l'aggiudicazione dell'appalto ciascun criterio di determinazione dell'offerta può trovare corretta applicazione in tutti i sistemi di gara.

Tuttavia, il potere discrezionale dell'Amministrazione per quanto concerne la fissazione del criterio di selezione non l'abilita, una volta che il criterio sia stato fissato nel bando di gara e nella lettera d'invito, a disattenderlo, o a modificarlo, o a integrarlo, mentre la scelta discrezionale dello stesso deve essere fatta sulla base del principio di logicità che impone una necessaria correlazione tra gli elementi di valutazione richiesti, la natura e l'importo della fornitura da eseguire.

L'Amministrazione utilizza, generalmente, il criterio del prezzo più basso, che si concretizza nel rapporto prezzo-efficacia, quando deve valutare delle offerte tecnicamente paritarie per cui l'aggiudicazione ha luogo in maniera automatica e solo in ragione dell'offerta economica.

Di converso, utilizza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che invece si concretizza nella considerazione congiunta di una pluralità di elementi di valutazione diversi e variabili a seconda della natura della prestazione, quando pone a base di gara l'acquisto di prodotti o servizi complessi ad elevato contenuto tecnologico per i quali si rende necessario valutare oltre il prezzo numerosi altri elementi. Si tratta, in questo caso, di applicare un criterio valutativo che basandosi su parametri quantitativi e qualitativi ha riguardo soprattutto al rapporto costi-benefici, al fine di ottenere la migliore esecuzione del contratto in relazione alla natura delle prestazioni.

**Criterio del prezzo più basso**

Con specifico riguardo al criterio del prezzo più basso, l'indicazione del criterio del prezzo più basso, quale criterio di aggiudicazione, è preceduta nella direttiva 92/50 e nel D. Lgs. n. 157/95 per gli appalti di servizi nonché nella direttiva 93/36 per gli appalti di forniture, dall'avverbio unicamente.

Ciò significa che il criterio deve essere usato senza quei correttivi previsti dal regolamento di contabilità dello Stato e dalla legge n. 14/1973 che prevedono la fissazione di limiti, minimo e massimo, ai ribassi ammissibili contenuti nella scheda segreta dell'Amministrazione, o fanno riferimento alla media delle offerte.

Il criterio è quello contenuto dall'art. 73, lettera c), del regolamento di contabilità dello Stato il quale prevede l'aggiudicazione del contratto a colui che ha presentato l'offerta più vantaggiosa e il cui prezzo sia migliore rispetto a quello fissato nel bando di gara. L'affermazione che precede esclude che possa procedersi ad aggiudicazione quando tutti i concorrenti abbiano presentato offerte in aumento.

In assenza di specifiche disposizioni che disciplinino nel dettaglio le modalità di applicazione del prezzo più basso, possono ipotizzarsi due diverse modalità applicative del detto criterio di aggiudicazione a seconda che l'Amministrazione appaltante individui o meno un prezzo a base d'asta.

Infatti, l'Amministrazione appaltante può, secondo le norme comuni contenute nell'art. 73, r.d. n. 2240/1923 indicare nel bando di gara un prezzo base d'asta che consenta alle imprese di formulare il ribasso in termini assoluti o in percentuale dell'importo totale già predefinito dall'Amministrazione in misura certa e chiaramente indicata.

In tal modo l'Amministrazione persegue una finalità di governo e di controllo della procedura concorsuale, in quanto viene sostanzialmente a regolare preventivamente il livello delle offerte entro un'area in cui si ritiene possa collocarsi l'offerta ottimale.

Nel caso di mancata preventiva individuazione di un prezzo base, si lascia il prezzo offerto dai concorrenti libero di assestarsi al limite più basso scaturente dal confronto concorrenziale delle diverse offerte, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di anomalia delle offerte.

### ***Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa***

Con specifico riguardo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'elenco normativo degli elementi in base ai quali valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa è meramente esemplificativo e non segue un ordine di priorità.

Spetta all'Amministrazione indicare nel bando di gara o nel capitolato d'onori, gli elementi tecnici ed economici assunti ad oggetto di valutazione, possibilmente nell'ordine decrescente dell'importanza loro attribuita. Detti elementi di valutazione ed altri ancora che l'Amministrazione può ulteriormente e liberamente indicare, se utili al perseguimento dell'interesse pubblico, devono riguardare: le caratteristiche della prestazione da fornire o le modalità della sua esecuzione in quanto devono essere attinenti al prodotto e non al produttore.

Non vanno, dunque, concettualmente confusi i caratteri attinenti alla qualità dell'imprenditore, attraverso cui viene valutata la sua idoneità a trattare con l'Amministrazione (c.d. fase di prequalificazione), con quelli che riguardano la qualità della prestazione offerta, costituenti questi ultimi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'Amministrazione dovendo aggiudicare la gara dopo avere formulato una graduatoria di merito delle offerte, deve indicare chiaramente non solo gli elementi che compongono l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma deve, altresì, fissarne il peso attraverso la preventiva adozione di una scala di valori da esprimere con coefficienti numerici o con un'apposita aggettivazione.

L'applicazione automatica di un determinato punteggio a ciascuno degli elementi costituenti l'offerta è logicamente possibile limitatamente agli elementi che per loro natura (prezzo e tempi di esecuzione) si prestano ad essere ricondotti a parametri numerici, ma non in riferimento agli elementi la cui valutazione postula un'attività di giudizio, come può essere per le soluzioni tecniche, alle quali comunque deve essere applicato un determinato punteggio.

È tuttavia evidente che l'attribuzione di tale punteggio non può avvenire in base ad un criterio automatico, ma in base ad un giudizio di valore sulla validità e sulla idoneità dell'elemento tecnico proposto dagli offerenti.

### ***Clausola di sbarramento dell'offerta tecnica***

Con riferimento alla clausola di sbarramento dell'offerta tecnica autorevole dottrina ammette, in caso di appalti di particolare complessità tecnologica e funzionale, che il bando di gara possa prevedere una valutazione dei requisiti di capacità tecnica al fine di individuare una soglia di ammissione in termini di punteggio al di sotto del quale l'Impresa partecipante non possa essere ammessa al prosieguo della valutazione della offerta economica (criterio dell'offerta tecnica insufficiente).

Tale meccanismo, non esplicitamente normato, è solitamente rapportato alle gare caratterizzate dall'offerta economicamente vantaggiosa. In tali casi, la stazione appaltante, in considerazione agli interessi pubblici da perseguire con l'aggiudicazione della gara in questione, prevedendo il raggiungimento di un punteggio minimo al fine di poter accedere alle successive fasi della procedura di gara, introduce un livello qualitativo minimo per la parte tecnica dell'offerta, al di sotto del quale vi è l'automatica esclusione del concorrente. La previsione dello sbarramento rinviene la sua ratio nell'esigenza di evitare di dare ingresso a soluzioni tecniche inaccettabili e di basso profilo qualitativo.

#### 4.1.3 RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

La seguente raccolta di riferimenti giurisprudenziali non ha la pretesa di definirsi esaustivamente completa. Le diverse sentenze, ordinate per data dalle sentenze più vecchie alle più recenti, sono organizzate in relazione ai seguenti argomenti:

- Inammissibilità di criteri di aggiudicazione diversi da quelli previsti dalla normativa e dal bando di gara;
- Discrezionalità dell'Amministrazione appaltante in ordine alla fissazione del criterio di aggiudicazione;
- Possibilità di specificare e puntualizzare i criteri generali di valutazione delle offerte e di introdurre sotto-criteri di adattamento degli stessi soltanto prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte;
- Immodificabilità della formula per l'attribuzione dei punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa da parte della commissione di gara;
- Distinzione, in caso di offerta economicamente più vantaggiosa, tra i requisiti tecnici di ammissione alla gara e gli elementi valutabili in sede di esame dell'offerta;
- Ammissibilità di introdurre, come causa escludente, un determinato punteggio tecnico al di sotto del quale l'impresa verrà esclusa dalla procedura di gara;
- Discrezionalità tecnica della commissione di gara nella valutazione delle offerte;
- Criteri di distribuzione del punteggio, nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa;
- Possibilità di correzione del verbale di gara da parte della commissione giudicatrice.

#### ***Inammissibilità di criteri di aggiudicazione diversi da quelli previsti dalla normativa e dal bando di gara***

- Corte di Giustizia delle Comunità europee, 28 marzo 1985, in causa 247/83 e 22 giugno 1989, in causa 103/88: “Contrastano con la normativa comunitaria criteri puramente matematici basati sul prezzo e diversi da quello del prezzo più basso”.
- TAR Lazio - Latina, 21 ottobre 1999, n. 635: “L'aggiudicazione può avvenire solo a favore del concorrente che ha offerto il prezzo più basso o che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, valutabile in base ad elementi menzionati nel bando di gara, con la conseguenza che la stazione appaltante non può individuare un terzo criterio di aggiudicazione”.

- TAR Trentino-Alto Adige, Bolzano, 26 settembre 1997, n. 380: “Per gli appalti comunitari, in mancanza di una specifica indicazione nel bando di gara, non possono essere presentate offerte in aumento”.
- TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 17 agosto 1995, n. 663: “In una gara per l’aggiudicazione di un contratto di fornitura non può essere ammessa e valutata l’offerta di prestazione a titolo gratuito (cioè a prezzo zero) siccome non prevista dalla normativa”.

***Discrezionalità dell’Amministrazione appaltante in ordine alla fissazione del criterio di aggiudicazione***

- TAR Puglia – Bari – Sezione II, marzo 1998, n. 262: “L’individuazione del criterio di aggiudicazione (e, cioè, il prezzo più basso ovvero l’offerta economicamente più vantaggiosa) riflette valutazioni di amplissima discrezionalità e, data la piena equiordinazione dei due criteri, non può costituire in sé oggetto di sindacato giurisdizionale salvo che, per lo specifico oggetto dell’appalto, non sia da escludere a priori e in radice la possibilità stessa di varianti migliorative”.

***Possibilità di specificare e puntualizzare i criteri generali di valutazione delle offerte e di introdurre sotto-criteri di adattamento degli stessi soltanto prima dell’apertura delle buste contenenti le offerte***

- Consiglio di Stato, Sez. V, 26 gennaio 2001, n. 264: “La commissione giudicatrice in una procedura ad evidenza pubblica che richieda una valutazione sulla convenienza tecnica ed economica dell’offerta, non può stabilire i criteri di valutazione dopo che siano stati aperti i plichi contenenti le singole proposte e dopo che i componenti della commissione ne abbiano avuto conoscenza; in particolare, nel procedimento di aggiudicazione di un pubblico appalto la commissione di gara può introdurre elementi di specificazione ed integrazione dei criteri generali di valutazione delle offerte già indicati nel bando di gara o nella lettera d’invito, ovvero dei sotto-criteri di adattamento dei criteri generali o regole specifiche sulle modalità di valutazione, solo quando vi provveda prima dell’apertura delle buste recanti le offerte dei partecipanti ” (si veda anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 dicembre 1999, n. 2117; Sezione V, 10 luglio 1999, n. 1211; Sezione VI, 16 aprile 1999, n. 370).
- Consiglio di Stato, Sez. V, 13 aprile 1999, n. 412: “La tardiva fissazione dei criteri di valutazione è in contrasto con elementari principi di imparzialità e trasparenza dell’azione amministrativa ed altera le condizioni indispensabili per garantire il rispetto della par condicio tra i partecipanti” (si veda anche Consiglio di Stato, 12 luglio 1996, n. 868).
- Consiglio di Stato, Sezione IV, 21 luglio 1997, n. 737: “La commissione giudicatrice può solo introdurre elementi di specificazione nell’ambito di criteri generali prefissati dal bando o dalla lettera d’invito per la valutazione delle offerte, attraverso la previsione di sottovoci rispetto alle categorie generali già fissate, ove queste ultime non risultino adeguate a rappresentare le peculiarità delle singole offerte”.
- Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 giugno 1997, n. 621: “Costituisce regola fondamentale di logicità del procedimento di gara che la conoscenza degli elementi delle singole offer-

te e della relativa provenienza deve seguire e mai precedere la fissazione dei criteri di valutazione delle offerte. In particolare, nessuna rilevanza può assumere la circostanza che dai verbali di gara risultasse che, in concreto, la specificazione dei parametri di valutazione delle offerte fosse avvenuta prima dell'esame delle soluzioni tecniche adottate dai concorrenti, poiché ad inficiare la legittimità della procedura di gara basta l'apertura delle buste e, quindi, l'astratta conoscibilità del contenuto delle offerte" (si veda anche Consiglio di Stato, 3 giugno 1997, n. 719).

- TAR Veneto, Sez. I, 4 aprile 2002, n. 1270: "In tema di gare indette dall'Amministrazione per l'aggiudicazione di appalti mediante criteri selettivi non automatici, la commissione tecnica può legittimamente esercitare il potere-dovere di introdurre elementi per specificare e puntualizzare i criteri generali di valutazione, già indicati nel bando di gara o nella lettera d'invito, ovvero dei sottocriteri di adattamento dei criteri generali o regole specifiche sulle modalità di valutazione solo quando vi provveda prima dell'apertura delle buste recanti le offerte dei partecipanti, poiché la conoscenza, anche solo eventuale, delle offerte, costituisce un dato di fatto potenzialmente deviante in quanto mette in condizione la commissione di plasmare i criteri o parametri specificativi adattandoli ai caratteri specifici delle offerte, conosciute o conoscibili, sì da sortire un effetto potenzialmente premiale nei confronti di una o più imprese".
- TAR Valle d'Aosta, 19 febbraio 1998, n. 33: "Nelle procedure di gara è consentito alla Commissione giudicatrice di specificare i criteri fissati dal bando o dalla lettera d'invito ove questi siano idonei, per la loro ampiezza, a delimitare con parametri obiettivi e puntuali l'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nella valutazione delle offerte. La conoscenza degli elementi delle singole offerte e della relativa paternità non può in alcun modo precedere la fissazione dei criteri di valutazione delle offerte stesse"; TAR Puglia – Lecce – Sezione II, 11 agosto 1998, n. 603: "La commissione giudicatrice può solo introdurre elementi di specificazione nell'ambito di criteri generali fissati dal bando o dalla lettera d'invito, per la valutazione delle offerte, attraverso la previsione di sottovoci rispetto alle categorie generali già fissate".

***Immodificabilità della formula per l'attribuzione dei punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa da parte della commissione di gara***

- Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 marzo 1997, n. 257: "La commissione di gara, in quanto organismo preposto alla sola valutazione delle offerte, non possiede alcuna competenza a modificare di propria iniziativa i criteri posti dall'Amministrazione per tale valutazione, ancorché la formula per l'attribuzione del punteggio relativo ad uno degli elementi di valutazione delle offerte risulti affetto da palese errore logico-matematico, salva eventualmente la possibilità di segnalare all'Amministrazione appaltante le proprie perplessità per le conseguenti determinazioni. L'intervento di correzione non rientra, comunque, neanche nei poteri della stazione appaltante ove questa modificasse la formula predeterminata nella lex specialis di gara successivamente all'apertura delle buste in quanto ciò comporterebbe violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e certezza dei rapporti".
- Consiglio di Stato, Sez. V - sentenza 20 gennaio 2004 n. 14: "È illegittimo l'operato della commissione di una gara indetta con il criterio dell'offerta economicamente più

vantaggiosa nel caso in cui la commissione stessa, dopo essersi avveduta, successivamente alla conoscenza delle offerte tecniche, di un errore nella formula matematica di valutazione dell'offerta economica indicata nel capitolato (che la rendeva, di fatto, inapplicabile), abbia deliberato di correggere la formula, integrandola con il dato (mancante) del denominatore, e di richiedere alle imprese concorrenti "... la riformulazione del canone offerto, in conseguenza della conoscenza di due nuovi elementi..."; in tale ipotesi infatti l'unica opzione corretta è quella di disporre l'annullamento d'ufficio dell'intera procedura e la sua riedizione, dovendosi considerare ogni altra determinazione intesa a conservare l'attività procedimentale svolta fino alla correzione della formula inficiata dalla violazione delle regole che impongono la trasparenza del confronto concorrenziale".

***Distinzione, in caso di offerta economicamente più vantaggiosa, tra i requisiti tecnici di ammissione alla gara e gli elementi valutabili in sede di esame dell'offerta***

- Consiglio di Stato, Sez. V, 15 giugno 2001, n. 3187: "Gli artt. 12 e ss. del D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 indica i criteri di selezione qualitativa degli aspiranti. L'art. 23 del D. Lgs. n. 157/95, invece, disciplina i criteri di aggiudicazione e dispone che i criteri sui quali l'Amministrazione si fonda per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, oltre a quello del prezzo più basso, sono, qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, vari criteri relativi all'appalto quali ad esempio qualità, merito tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, assistenza tecnica e servizio post vendita, data della fornitura e termine di consegna o di esecuzione, prezzo. Sembra allora evidente che la procedura d'aggiudicazione, secondo le disposizioni ora richiamate, debba seguire due distinte fasi, nella prima delle quali l'Amministrazione individua tutti gli aspiranti in possesso dei requisiti tecnici ed economici minimi e sufficienti ad assicurare, secondo esperienza, lo svolgimento del servizio da affidare. In seguito a tale selezione si procede alla scelta della migliore offerta presentata degli ammessi, avvalendosi di parametri che si riferiscono essenzialmente al contenuto della proposta per tale, e non ai concorrenti (già ritenuti tutti adeguati): possono così essere senz'altro esclusi quei parametri che si riferiscono alla capacità economica dell'impresa, ovvero ai mezzi ed al personale non direttamente impiegati nella prestazione da appaltare, con l'eccezione di quelle particolari qualità, le quali rifluiscono con immediata evidenza sulla proposta stessa, come, ad esempio – con riguardo al merito tecnico – una particolare esperienza nello svolgimento di prestazioni analoghe da parte del personale direttamente impiegato; e sempre purché siffatti elementi, sostanzialmente ibridi, non abbiano un rilievo preponderante nella scelta. Nella sostanza, il quadro normativo distingue chiaramente tra i requisiti tecnici di ammissione alla gara e gli elementi valutabili in sede di esame dell'offerta, ed anche il merito tecnico risulta correlato essenzialmente alle caratteristiche oggettive dell'offerta del concorrente, piuttosto che alle qualità soggettive, le quali, comunque, non possono assumere, almeno di regola, un peso sproporzionato, rispetto agli altri elementi".
- TAR Veneto, Sez. I, 4 aprile 2002, n. 1270; TAR Toscana, Sez. II, 12 luglio 2000, n. 1640: "Nella licitazione privata in materia di servizi, le disposizioni che prevedono l'aggiudicazione della gara a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, separano nettamente i criteri soggettivi di prequalificazione – cui si riferiscono gli artt. 12 e ss.

del D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 – da quelli oggettivi, attinenti all’aggiudicazione, quali indicati negli artt. 22 e 23: una distinzione che è inderogabile, oltre a corrispondere a comuni criteri di razionalità. È, pertanto, illegittimo l’operato di una stazione appaltante, la quale, nella fase di aggiudicazione, per individuare l’offerta economicamente più vantaggiosa, ha utilizzato, almeno in prevalenza, criteri soggettivi, riferiti cioè al concorrente per tale, e non all’offerta da questi presentata, operando così una palese violazione del principio di separazione tra i criteri soggettivi ed oggettivi previsto dalla legge”.

***Ammissibilità di introdurre, come causa escludente, un determinato punteggio tecnico al di sotto del quale l’impresa verrà esclusa dalla procedura di gara***

- Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 3 marzo 2004, n. 1040: “Legittimamente nel capitolato speciale di una gara di appalto per l’aggiudicazione di un servizio con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell’art. 23, comma 1°, lett. b, D. L.vo 17 marzo 1995 n. 157, viene prevista una clausola di sbarramento che non consente la valutazione del prezzo nel caso di offerte che, sotto il profilo qualitativo, non raggiungono un determinato punteggio minimo; tale clausola, infatti, rientra nell’esercizio di una facoltà discrezionale da riconoscere all’Amministrazione appaltante in ordine alla determinazione dei fattori di incidenza dei singoli elementi dell’offerta per la scelta dell’offerta economicamente più vantaggiosa, per cui legittimamente viene prevista l’esclusione dei progetti tecnicamente non accettabili (alla stregua del principio è stata ritenuta legittima una clausola del capitolato speciale che prevedeva l’attribuzione di punti 40/100 per la qualità e punti 60/100 per il prezzo, ma stabiliva al contempo che, al fine di poter essere ammesse alla fase di valutazione del prezzo offerto, le ditte partecipanti avrebbero dovuto ottenere nella qualità almeno il punteggio di 21/40)” .
- TAR Lazio sentenza n. 941/2004 e TAR Veneto sentenza n. 4605/03 “Non è precluso alla stazione appaltante fissare un livello minimo concernente le caratteristiche tecniche dell’offerta, sotto il quale ritenere che l’offerta medesima non riveste interesse, tenendo conto delle esigenze specifiche che l’Amministrazione intende soddisfare mediante l’affidamento in servizio” (cfr. TAR Lazio, sentenza n. 941/2004 e TAR Veneto, sentenza n. 4605/03).

***Discrezionalità tecnica della commissione di gara nella valutazione delle offerte***

- Consiglio di Stato, Sez. V, 22 giugno 1998, n. 463; Sez. VI, 30 settembre 1997, n. 1425; TAR Lazio, Sez. II ter, n. 4185/2001: “Il sindacato sulla valutazione tecnica svolta dalla Commissione di gara è precluso quando si operi nella sostanza una sostituzione nell’operato della Commissione tecnica riformulando tutti i giudizi, sostituendo quelli negativi con i valori positivi che una determinata offerta avrebbe contenuto e viceversa nei confronti di altre offerte. Il giudice amministrativo non può valutare se la Commissione tecnica aggiudicatrice di un appalto pubblico abbia erroneamente applicato la normativa tecnica oppure se abbia malamente considerato alcuni elementi dell’offerta la cui identificazione presuppone un apprezzamento del profilo tecnico-costruttivo, in quanto gli è istituzionalmente

precluso qualsiasi compito di ricognizione e ripetizione di detti apprezzamenti e valutazioni operati dalla Commissione di gara nell'ambito dell'esercizio del suo potere tecnico-discrezionale. In particolare, nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'Amministrazione gode di un margine di discrezionalità tecnica ampio, dovendo tenere conto non solo del prezzo, ma anche di una pluralità di altri elementi concernenti l'aspetto tecnico dell'offerta. La tendenza legislativa e anche giurisprudenziale è, comunque, quella di limitare il margine di discrezionalità, per il resto amplissimo, imponendo al soggetto aggiudicatore di: indicare nel bando o nel capitolato d'onere, in ordine decrescente dell'importanza che è loro attribuita, tutti gli elementi di cui intende tenere conto; predeterminare i criteri di giudizio; motivare congruamente le ragioni della propria scelta”.

- TAR Lazio, Sezione I, 22 maggio 2000, n. 4169: “Nelle gare per l'aggiudicazione di appalti di fornitura, la previsione nel capitolato tecnico di requisiti particolari del bene da acquistare e dei connessi coefficienti di abbattimento – quale mezzo di preventiva limitazione della discrezionalità sulla base di criteri obiettivi – è legittima nel caso in cui la restrizione del numero dei concorrenti e la valutazione delle offerte avvengano in conseguenza dell'applicazione di coefficienti volti a premiare caratteristiche tecniche determinate che possano meglio soddisfare le particolari e delicate funzioni del servizio pubblico da svolgere, attraverso una ripartizione del punteggio relativo che non sia macroscopicamente sproporzionata ed illogica”.

***Criteri di distribuzione del punteggio, nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa***

- Consiglio di Stato, 18 ottobre 1993, n. 754: “Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta determinato in base ad una pluralità di elementi variabili secondo l'appalto, da individuarsi preventivamente nel bando di gara in ordine decrescente di importanza, di norma attraverso l'attribuzione di coefficienti numerici, o comunque mediante criteri predeterminati, idonei a limitare la discrezionalità dell'Amministrazione in ordine alla valutazione comparativa delle offerte. [...]”. Tutte le procedure di scelta del contraente condotte in base al detto criterio “[...]” comportano, da un lato, la scomposizione dell'offerta in una pluralità di elementi tecnici ed economici costituenti oggetto di valutazione sia in termini assoluti che comparativi (ciò che esclude qualsiasi automatismo nell'aggiudicazione in base al solo elemento di prezzo), e, dall'altro, la prefissione, in sede di bando di gara, di criteri – anche numerici – di valutazione dei predetti elementi. [...]”. È precluso qualsiasi apprezzamento discrezionale da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice che sia estraneo ai predeterminati criteri e/o elementi di valutazione, o tale da alterare il valore intrinseco e/o l'ordine di importanza ad essi preventivamente assegnati in sede di bando di gara”.
- TAR Lombardia – Milano, 12 dicembre 1995, n. 1488: “La razionalità dei criteri distributivi dei punteggi deve attuarsi attraverso sistemi premianti idonei ad apprezzare la convenienza globale delle offerte, in stretto rapporto con la vantaggiosità formale delle stesse: pertanto pur senza esigere sempre un'assegnazione di punteggi volta per volta calibrata sulla gradualità di convenienza delle singole offerte migliori, occorre sempre una valuta-

zione ex ante dell'autorità di gara tale da assicurare nella predisposizione dei punteggi stessi un giusto riconoscimento alle proposte che presentano, all'interno dei singoli elementi dell'offerta, una convenienza netta e di particolare evidenza”.

- TAR Lazio, Sez. II, 11 settembre 1990, n. 1624: nell'ipotesi in cui l'Amministrazione appaltante abbia articolato i punteggi massimi definiti per ciascun elemento di giudizio in sottocategorie correlate o alle diversità dell'opus o alle modalità di esecuzione dello stesso o comunque ad elementi autonomamente valutabili all'interno della categoria “...non è illogico che un prezzo globale inferiore non risulti premiato in sede di punteggio finale rispetto ad un altro superiore, ove il punteggio parziale scaturisca da valutazioni di diverso oggetto”.
- TAR Abruzzo, 23 febbraio 2000, n. 87: “Nelle procedure di aggiudicazione di appalti con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione in ordine all'adeguatezza delle offerte, sotto i profili tecnici ed economici, espresse con punteggi corrispondenti a parametri precostituiti con criteri generali, non richiedono ulteriore motivazione, né sono censurabili per illegittimità se non con riferimento ai vizi di eccesso di potere”.

#### ***Possibilità di correzione del verbale di gara da parte della commissione giudicatrice***

- Consiglio di Stato, Sez. V, 24 maggio 2002, n. 2863: “La commissione giudicatrice, fino a quando non perde la disponibilità degli atti di gara a seguito della loro trasmissione all'organo competente ad approvarli, può rivedere il proprio operato correggendo gli errori in cui sia eventualmente incorsa. Detta facoltà, che sotto lo speculare profilo del buon andamento dell'azione amministrativa è configurabile altresì come dovere, è espressione del potere di autotutela spettante alla pubblica Amministrazione ed a ciascuno dei suoi organi, compresi quelli straordinari, quali, appunto, le commissioni preposte alle procedure di evidenza pubblica”.

## **4.2 COMMISSIONI DI GARA**

Per quanto concerne le commissioni di gara un primo paragrafo sintetizza nell'ordine le prescrizioni di cui ai seguenti riferimenti normativi:

- D. Lgs. n. 157/95 - appalti pubblici di servizi;
- Legge n. 109/94 - lavori pubblici;
- D.P.R. n. 554/94- lavori pubblici;
- Regio Decreto n. 2440/23.

Un secondo paragrafo riporta riferimenti dottrinali a commento dei riferimenti normativi estratti dalla seguente opera:

- Manuale dei contratti pubblici, Santoro, Maggioli Editore, 2001.

In aggiunta si riporta una raccolta di riferimenti giurisprudenziali, che non ha la pretesa di definirsi esaustiva, organizzati in relazione a specifici argomenti inerenti le commissioni di gara.

## 4.2.1 RIFERIMENTI NORMATIVI

Nel nostro ordinamento non esiste una disciplina generale ed organica della nomina e della attività delle Commissioni giudicatrici per le gare di appalto; è possibile rinvenire unicamente una disciplina di dettaglio, emanata per una particolare modalità di aggiudicazione di servizi (i concorsi di progettazione) e per i lavori pubblici.

***In materia di servizi l'art. 26 D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157***, che riproduce nel nostro ordinamento (è la legge di recepimento o attuazione) la corrispondente norma contenuta nell'art. 13, comma 6, della direttiva 92/50/CEE, prevede che nei concorsi di progettazione la commissione giudicatrice è composta unicamente da persone fisiche indipendenti dai partecipanti al concorso. Ogni qualvolta ai concorrenti sia richiesta una particolare qualificazione professionale, almeno un terzo dei membri della commissione giudicatrice deve possedere la stessa qualificazione o una equipollente. La commissione giudicatrice è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri, che sono presi in base a progetti presentati in modo anonimo e solo in base ai criteri specificati nel bando di concorso.

L'art. 23 del D. Lgs. 157/95 così come integrato dall'art. 53, legge 1° marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001), afferma che i parametri di valutazione e di ponderazione degli elementi a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, volti a garantire il corretto rapporto prezzo-qualità in relazione al servizio da affidare, sono stabiliti dalle singole Amministrazioni aggiudicatrici in sede di bando o di lettera di invito.

La suddetta legge comunitaria ha abrogato il d.p.c.m. 27 febbraio 1997, n. 116 (Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti di servizi in materia di architettura, ingegneria e di altri servizi tecnici di cui alla categoria 12 della C.P.C.), che stabiliva il limite minimo e massimo da attribuire ai fattori ponderali individuati dal medesimo d.p.c.m. da valutare in relazione al servizio richiesto. Tale decreto consentiva espressamente alla Commissione giudicatrice di suddividere alcuni elementi di valutazione (come il merito tecnico e le caratteristiche qualitative) in sub-elementi, determinando i relativi sub-pesi, e fissando il limite massimo di apprezzamento, in stretta aderenza all'oggetto del servizio, ma ciò soltanto prima dell'apertura dei plichi. La detta abrogazione non sembra, peraltro, incidere sulla facoltà che giurisprudenza consolidata riconosce, in capo alla Commissione di gara, in via generale e non in base a specifiche discipline di settore, di introdurre, prima dell'apertura dei plichi, elementi di specificazione ed integrazione dei criteri generali di valutazione delle offerte già indicati nel bando di gara o nella lettera d'invito ovvero dei sotto-criteri di adattamento dei criteri generali o regole specifiche sulle modalità di valutazione.

***In materia di lavori pubblici l'art. 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109***, prevede che la commissione giudicatrice, nominata dall'organo competente ad effettuare la scelta dell'aggiudicatario, è composta da un numero dispari di componenti non superiore a cinque esperti nella specifica materia cui si riferiscono i lavori. La commissione è presieduta da un dirigente dell'Amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore. I commissari non debbono aver svolto né possono svolgere alcuna altra funzione od incarico tecnico od amministrativo relativamente ai lavori oggetto della procedura, e non possono far parte di organismi che abbiano funzioni di vigilanza o di controllo rispetto ai lavori medesimi.

Coloro che nel quadriennio precedente hanno rivestito cariche di pubblico amministratore non possono essere nominati commissari relativamente ad appalti o concessioni aggiudicati dalle Amministrazioni presso le quali hanno prestato servizio. Non possono essere nominati commissari coloro i quali abbiano già ricoperto tale incarico relativamente ad appalti o concessioni affidati nel medesimo territorio provinciale ove è affidato l'appalto o la concessione cui l'incarico fa riferimento, se non decorsi tre anni dalla data della precedente nomina. Sono esclusi da successivi incarichi coloro che, in qualità di membri delle commissioni aggiudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertata in sede giurisdizionale, all'approvazione di atti dichiarati conseguentemente illegittimi. I commissari sono scelti mediante sorteggio tra gli appartenenti alle seguenti categorie:

- professionisti con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, scelti nell'ambito di rose di candidati proposte dagli ordini professionali;
- professori universitari di ruolo, scelti nell'ambito di rose di candidati proposte dalle facoltà di appartenenza;
- funzionari tecnici delle Amministrazioni appaltanti, scelti nell'ambito di rose di candidati proposte dalle Amministrazioni medesime.

La nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato ai concorrenti per la presentazione delle offerte. Le spese relative alla commissione sono inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione dell'Amministrazione.

La norma in questione, si ribadisce dettata in materia di lavori pubblici, stabilisce alcuni limiti alla possibilità di ricoprire la carica di membro della Commissione. Tali limiti sono destinati a prevenire i possibili effetti disfunzionali derivanti dalla partecipazione alle Commissioni giudicatrici di soggetti che siano intervenuti a diverso titolo nella procedura contrattuale (ad es. dirigenti che abbiano emanato atti del procedimento di gara).

È peraltro evidente (e riconosciuto dalla giurisprudenza) come simili effetti disfunzionali non si possano verificare nelle ipotesi ove alla Commissione di gara è attribuita una limitatissima discrezionalità, dovendosi procedere all'aggiudicazione sulla base di criteri già determinati da fonti esterne rispetto alla Commissione. La giurisprudenza tende perciò a riportare la fattispecie in discorso alle sole Commissioni fornite di un certo grado di discrezionalità nelle operazioni di gara (come nell'ipotesi dell'appalto concorso o in alcune ipotesi di licitazione privata di cui all'art. 21, comma 2, della legge 109/1994 sulla base di parametri di valutazione più complessi). Nel medesimo senso va altresì interpretata la disposizione che stabilisce l'incompatibilità con la partecipazione ad organismi che abbiano funzioni di vigilanza o di controllo rispetto ai lavori oggetto dell'aggiudicazione.

***In materia di lavori pubblici l'art. 55 il D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554,*** (Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 legge quadro in materia di lavori pubblici), prevede che la commissione giudicatrice per il concorso di idee, per il concorso di progettazione e per gli appalti di servizi è composta da un numero di membri tecnici non inferiore a tre, esperti nella materia oggetto del concorso o dell'appalto, di cui almeno uno dipendente della stazione appaltante. Alla spesa per i compensi e i rimborsi

spettanti alla commissione giudicatrice si fa fronte mediante l'utilizzazione delle somme di cui all'articolo 18, comma 2-bis, della legge 109/1994.

L'articolo 92 del medesimo regolamento prevede che nelle commissioni giudicatrici di cui all'articolo 21, comma 4, della legge 109/1994, tutti i commissari sono scelti pubblicamente mediante sorteggio, ad eccezione del Presidente che è nominato direttamente dalle stazioni appaltanti. Ai fini del sorteggio il responsabile del procedimento predisponde un elenco di tutti i nominativi proposti dagli ordini professionali, dalle facoltà universitarie e dalla stazione appaltante. Qualora nel termine di trenta giorni non siano pervenuti i nominativi richiesti, la stazione appaltante può scegliere i commissari a propria discrezione nell'ambito dei soggetti inadempienti. L'atto di nomina dei membri della commissione ne determina il compenso e fissa il termine per l'espletamento dell'incarico. Tale termine può essere prorogato una volta sola per giustificati motivi. Al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari dichiarano ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 e successive modificazioni l'inesistenza delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 21, comma 5, della legge 109/1994. Il componente di commissione giudicatrice che abbia un qualsiasi interesse personale o professionale nei confronti di uno o più soggetti comunque coinvolti, direttamente o indirettamente, nelle attività di gara o di esecuzione dei lavori, ha l'obbligo di astenersi dal partecipare alle operazioni di gara.

***In materia di lavori pubblici gli artt. 82 e 83 del R.D. 18-11-1923, n. 2440***, in tema di responsabilità dei componenti della Commissione giudicatrice, prevedono che l'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire. Detti impiegati sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

#### 4.2.2 RIFERIMENTI DOTTRINALI

Le gare, secondo la normativa contabile, devono svolgersi a cura di una autorità che presiede la gara. In via ordinaria e all'origine non era assolutamente richiesta la costituzione di una commissione e quella che impropriamente viene definita commissione di gara, in realtà non è una commissione intesa come struttura collegiale, poiché l'art. 81 del già citato R. D. n. 2440/1923 semplicemente prevede l'assistenza di due testimoni per la redazione del verbale.

L'introduzione di nuovi criteri di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa) o di meccanismi di verifica delle offerte (anomalia) ha reso via via quasi indispensabile la nomina di una commissione a prevalenza di esperti, commissione tuttavia che non ha poteri di aggiudicazione ma solo competenze di valutazioni o verifiche di carattere tecnico-discrezionali e che quindi possono assimilarsi a quelle "giudicatrici" dell'appalto concorso, quali organi straordinari ausiliari dell'autorità o dell'Amministrazione che sulla base delle loro indicazioni o proposte procederanno, in seconda fase, all'aggiudicazione o conclusione della procedura; per soddisfare a pieno la sua funzione tecnico-valutativa è necessario

che la composizione sia a prevalenza della componente tecnica. Il compito della commissione è, in altri termini, solo consultivo ed orientativo della scelta definitiva che rimane affidata all'Amministrazione; la commissione opera, pertanto, all'interno della stazione appaltante e le sue valutazioni assumono rilevanza esterna solo se ed in quanto recepite dall'atto di aggiudicazione.

Va sempre tenuto distinto il momento valutativo, che appartiene alla commissione, da quello autoritativo (aggiudicazione), che appartiene all'organo titolare di poteri decisori; questo spiega perché la verifica dell'offerta anomala va effettuata dall'Amministrazione aggiudicatrice e non dalla commissione giudicatrice.

Con specifico riguardo agli appalti aventi ad oggetto forniture e servizi per questi appalti la costituzione delle commissioni rimane a composizione libera, non essendo predeterminati i criteri ed il numero dei componenti, ma restano comunque validi i principi generali della imparzialità, professionalità e terzietà rispetto alla stazione appaltante.

#### 4.2.3 RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Data la scarsa disciplina legislativa in materia di Commissioni di gara, la giurisprudenza ha avuto modo di esaminare ed approfondire numerosi aspetti circa la nomina, le attività e le responsabilità delle commissioni medesime.

La seguente raccolta di riferimenti giurisprudenziali non ha la pretesa di definirsi esaustivamente completa. Le diverse sentenze, ordinate per data dalle sentenze più vecchie alle più recenti, sono organizzate in relazione ai seguenti argomenti:

- rispetto del principio di imparzialità della Commissione e necessità che i componenti possiedano competenza tecnica;
- principi in tema di incompatibilità e di astensione dei membri della Commissione aventi comunque un interesse nell'aggiudicazione dell'appalto (specificazione del generale principio di imparzialità);
- carattere di collegio perfetto della Commissione giudicatrice;
- modalità di verbalizzazione delle operazioni di gara e sul ruolo del segretario non facente parte della Commissione medesima;
- possibilità per l'Amministrazione aggiudicatrice di non uniformarsi alla proposta espressa dalla Commissione giudicatrice;
- poteri attribuiti alla Commissione, con particolare riferimento alla possibilità di specificare i criteri di attribuzione dei punteggi previsti dal bando di gara e di introdurre sotto-criteri di adattamento degli stessi;
- principi generali applicabili (segretezza dell'offerta, ecc);
- profili di responsabilità patrimoniale derivanti dall'attività della Commissione:

#### ***Rispetto del principio di imparzialità della Commissione e necessità che i componenti possiedano competenza tecnica***

- Corte Costituzionale, 15 ottobre 1990, n. 453: “L'imparzialità dell'Amministrazione - di cui costituiscono corollari la regola del concorso come mezzo ordinario per l'accesso ai pubblici impieghi e la posizione dei pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione - è uno dei principi essenziali cui deve informarsi l'orga-

nizzazione dei pubblici uffici e in cui viene a esprimersi la distinzione più profonda tra politica e Amministrazione, tra l'azione del "governo" e l'azione dell' "Amministrazione".

- Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 ottobre 1997, n. 1450: "Le Commissioni giudicatrici di gare per l'aggiudicazione di contratti pubblici devono essere composte in prevalenza da componenti in possesso della qualificazione tecnica adeguata alle valutazioni da effettuare, e comunque non da componenti di estrazione politica ovvero nominati in rappresentanza di interessi settoriali, giacché anche in tali procedimenti sussiste l'esigenza di assicurare il rispetto dei principi fondamentali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa".
- Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 ottobre 1997 n. 1497: "Il principio affermato dalla Corte costituzionale (sentenza 15 ottobre 1990 n. 453) - in base al quale "nelle commissioni esaminatrici, il criterio del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa impone che sia inclusa tra i componenti una prevalenza di soggetti esperti, in grado di compiere le valutazioni di merito che garantiscono l'interesse pubblico." - deve ritenersi senz'altro rilevante anche nel settore delle procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione di appalti della pubblica Amministrazione. E invero, nelle gare per la scelta degli imprenditori ai quali commettere gli appalti pubblici, gli organi preposti al giudizio circa le offerte presentate debbono possedere idonee conoscenze, sicché le commissioni giudicatrici devono essere composte prevalentemente da persone fornite di specifica competenza tecnica alla valutazione delle offerte o munite di qualificazioni professionali che tale competenza facciano presumere".
- Consiglio di Stato, Sez. V, 14 aprile 1997, n. 358: "La Commissione incaricata di provvedere, in una procedura di gara, all'esame e alla selezione delle offerte, costituisce una figura organizzatoria ausiliaria degli organi cui compete di disporre l'affidamento, e la sua attività acquisisce rilevanza esterna solo se ed in quanto sia recepita dall'atto che, disponendo l'affidamento, effettui in concreto la scelta del contraente; pertanto, la Commissione di gara, non assumendo la veste di Autorità che ha emanato l'atto impugnato, né, per difetto di autonoma soggettività, quella di controinteressato, non è parte necessaria del processo. Ai fini della corretta composizione della Commissione aggiudicatrice di gara di appalto sotto il profilo della presenza degli esperti, né l'attività di sindaco né quella di assessore ai lavori pubblici possono essere considerate equivalenti alla professionalità e alla competenza che qualificano, anche secondo l'accezione comune, la figura dell'esperto e che trovano, di norma, rispondenza nel possesso di titoli professionali propri di determinate discipline".
- Consiglio di Stato, Sez. V, 18 gennaio 1996, n. 61: "Dai principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, sanciti nell'art. 97 Cost., discende la regola che le Commissioni giudicatrici delle gare per la scelta degli imprenditori ai quali commettere gli appalti pubblici debbano essere composte prevalentemente di persone scelte in virtù della loro qualificazione professionale connessa con l'esigenza dalla valutazione concorsuale"; nello stesso senso anche Consiglio di Stato, Sez. V, 13 febbraio 1995, n. 237; TAR Calabria, Reggio Calabria, 8 luglio 1998, n. 754; TAR Calabria, Reggio Calabria, 10 luglio 1997, n. 595; TAR Lazio, Sez.

III, 4 luglio 1997, n. 1557; TAR Marche, 16 ottobre 1998, n. 1236; TAR Abruzzo, L'Aquila, 23 gennaio 1991, n. 25; TAR Friuli Venezia Giulia, 26 aprile 1995, n. 176; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 30 giugno 1993, n. 428; Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 giugno 1995, n. 954 (in tema di concorsi).

- TAR Lazio, Sez. II, 20 novembre 1996, n. 2059: “L’art. 13 sesto comma della direttiva C.E.E. 18 giugno 1992 n. 92/50 non subordina la partecipazione alla Commissione giudicatrice di pubblica gara ad uno specifico titolo di studio, sebbene al possesso di titoli inerenti alla cognizione del servizio da aggiudicare, derivata da una specifica formazione professionale o equipollente, in modo da rendere possibile l’esame delle offerte con la dovuta capacità tecnica e concorrere adeguatamente a formare il giudizio della Commissione medesima”.
- TAR Puglia, Lecce, 29 febbraio 1992, n. 115: “La designazione dei membri di una commissione aggiudicatrice di una pubblica gara deve rispettare specifici requisiti di professionalità onde va escluso che l’individuazione di essi privilegi criteri di rappresentanza meramente politica; pertanto la presenza di consiglieri comunali non è preclusa solo ove possa dimostrarsi che la designazione è stata effettuata in ragione della capacità professionale dell’interessato”.
- TAR Abruzzo, Pescara, 27 luglio 1991, n. 392: “Nell’appalto concorso, la Commissione giudicatrice deve essere composta in modo che al suo interno non si registri una schiacciante maggioranza a favore degli esponenti politico-amministrativi, tale da consentire a questi ultimi di stravolgere il giudizio sugli aspetti tecnici delle offerte compiuto dagli esperti posti, invece, in posizione minoritaria (nella specie, è stata riconosciuta illegittima la composizione della Commissione giudicatrice dell’appalto concorso per l’affidamento del servizio di tesoreria comunale della quale facevano parte solo tre tecnici, su un totale di tredici membri). Il principio di imparzialità e correttezza comporta che nelle procedure di appalto-concorso l’Amministrazione, prima di prendere conoscenza del contenuto delle offerte, proceda alla fissazione di criteri di valutazione certi e precisi”.

***Principi in tema di incompatibilità e di astensione dei membri della Commissione aventi comunque un interesse nell’aggiudicazione dell’appalto (specificazione del generale principio di imparzialità)***

- TAR Sardegna, 25 marzo 1991, n. 390: “Il professionista nominato componente della Commissione giudicatrice in una gara per l’appalto di opere pubbliche ha l’obbligo di astenersi dal partecipare alle operazioni della Commissione qualora, alla data di inizio dei lavori di quest’ultima, egli abbia instaurato un rapporto di rilevante importanza economica con una delle Imprese concorrenti (nella specie nomina quale direttore dei lavori), potendo tale rapporto costituire un serio condizionamento alla serena formazione del giudizio. Ai lavori delle Commissioni giudicatrici nelle gare di appalto-concorso per l’aggiudicazione di opere pubbliche non possono partecipare soggetti diversi dai componenti delle Commissioni stesse; pertanto, illegittimamente, ai lavori di una Commissione giudicatrice intervengono i membri della Commissione tecnica costituita per affiancare la prima”.

- TAR Friuli Venezia Giulia, 20 dicembre 1996, n. 1380: “La ratio sottesa all’obbligo di astensione per il componente di un organo collegiale, che si trovi in una situazione di incompatibilità, va ricondotta al principio costituzionale dell’imparzialità dell’azione amministrativa, per cui costituisce regola tanto ampia quanto insuscettibile di compressione alcuna”.
- Consiglio di Stato, Sez. VI - Sentenza 8 maggio 2001 n. 2589 (in tema di concorsi): “Non ogni forma di collaborazione scientifica o professionale tra commissario di concorso e candidato al medesimo concorso è causa di incompatibilità e, dunque, comporta l’obbligo di astensione del soggetto cui sono affidate pubbliche funzioni di tipo valutativo, ai sensi dell’art. 51 c.p.c. (applicabile, in assenza di una disciplina ad hoc anche alle commissioni giudicatrici dei concorsi per professore universitario). Tale obbligo sorge nell’ipotesi di comunanza di interessi economici o di vita tra i due soggetti di intensità tale da far ingenerare il sospetto che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con il commissario”.
- TAR Umbria, 24 dicembre 1997, n. 615: “La valutazione di scelta dell’offerta economicamente più vantaggiosa demandata alla Commissione giudicatrice di un appalto concorso presuppone una posizione di assoluta imparzialità da parte di ciascuno dei singoli componenti quale imprescindibile garanzia di obiettività di giudizio; pertanto, dal momento che i membri della Commissione si trovano ad esercitare una funzione lato sensu giudicante che li pone in posizione di terzietà e di indipendenza, è necessaria l’assenza di vincoli, condizionamenti o interessi di alcun genere con le Imprese concorrenti”.
- TAR Puglia, Sez. II, 30 gennaio 1998, n. 99: “Ai sensi degli artt. 26 comma 10 D.L. vo 17 marzo 1995 n. 157 e 21 comma 5 L. 11 febbraio 1994 n. 109, è legittimo il provvedimento col quale l’Amministrazione provvede alla modifica della composizione della Commissione giudicatrice di un pubblico concorso, eliminando i componenti incompatibili in ragione delle cariche politico amministrative rivestite e sostituendoli con tecnici”.

### ***Carattere di collegio perfetto della Commissione giudicatrice***

- Consiglio di Stato, Sez. V, 6 giugno 2002, n. 3182: “Nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, la piena collegialità nelle operazioni della commissione di gara non è necessaria per le attività preparatorie, istruttorie e strumentali vincolate, tra le quali è ricompresa anche quella di acquisizione e valutazione degli elementi di fatto e di diritto sui quali, poi, l’intera commissione dovrà esprimere il suo giudizio tecnico discrezionale”.
- TAR Lazio, Sez. III, 11 marzo 1993, n. 300: “La Commissione giudicatrice di un appalto concorso non può validamente operare se non con la presenza di tutti i componenti, non solo nella fase decisoria, ma anche nella fase di acquisizione degli elementi formativi della volontà”.
- TAR Umbria, 26 gennaio 2001, n. 57: “È pacifico che le commissioni di gara abbiano la facoltà di organizzare i propri lavori interni affidando ai singoli loro componenti o a sottocommissioni lo svolgimento di attività istruttorie. Tuttavia, deve considerarsi altrettanto pacifico che i risultati valutativi cui pervengono i membri o le sottocommissioni debbano poi essere sottoposti alla valutazione collegiale della Commissione” (si veda anche TAR Umbria, 30 giugno 1999, n. 606).

***Modalità di verbalizzazione delle operazioni di gara e sul ruolo del segretario non facente parte della Commissione medesima***

- Consiglio di Stato, Sez. V - Sentenza 3 gennaio 2002 n. 5: “Anche se è vero che la commissione aggiudicatrice è collegio perfetto, deve ritenersi che la mancanza del segretario alle operazioni di gara non comporta per sé illegittimità agli atti compiuti dalla commissione stessa, atteso che, da un lato, il segretario non fa parte della suddetta commissione e, dall’altro, gli atti di quest’ultima ben possono essere rogati da uno dei componenti. La verbalizzazione delle operazioni di gara non deve aver luogo necessariamente nella medesima adunanza, atteso che nessuna espressa diversa disposizione lo impone; d’altra parte il principio di contestualità della redazione dei verbali di gara può dirsi rispettato nel caso in cui dello svolgimento dei lavori della commissione si sia redatto un testo manoscritto nel quale siano state registrate le operazioni svolte e, sulla base di tali appunti, sia stato redatto il processo verbale, dattiloscritto e collazionato”. Ha aggiunto la Sez. V che, nel caso in cui siano stati presi appunti manoscritti durante le operazioni di gara, l’effettiva contestualità è data dalla redazione del testo manoscritto, contenente la registrazione dello svolgimento dei lavori, trasfuso poi in un processo verbale fornito di maggior nitore e comprensibilità, ma pur sempre riproduttivo di un atto formato nell’immediatezza degli adempimenti. In ogni caso, con riferimento alla fattispecie de quo, la Sez. V ha osservato che gli intervalli temporali trascorsi tra le operazioni e l’approvazione dei processi verbali erano limitati e tali da non ingenerare il dubbio né della carenza di veridicità degli stessi né, a maggior ragione, di una loro successiva alterazione.
- Consiglio di Stato, Sez. V - Sentenza 24 maggio 2002 n. 2863: “La commissione giudicatrice, fino a quando non perde la disponibilità degli atti di gara a seguito della loro trasmissione all’organo competente ad approvarli, può rivedere il proprio operato correggendo gli errori in cui sia eventualmente incorsa. Detta facoltà, che sotto lo speculare profilo del buon andamento dell’azione amministrativa è configurabile altresì come dovere, è espressione del potere di autotutela spettante alla pubblica Amministrazione ed a ciascuno dei suoi organi, compresi quelli straordinari, quali, appunto, le commissioni preposte alle procedure di evidenza pubblica” (si veda anche Consiglio di Stato, Sez. V, 22 maggio 2001, n. 2829).
- Consiglio di Stato, Sez. V, 24 aprile 1989, n. 220: “La verbalizzazione delle sedute di organi collegiali non deve essere particolareggiata al punto di riportare i singoli passaggi operativi, essendo sufficiente che essa consenta il controllo dell’operato dell’organo. Il Consiglio è fermo nel ritenere che il verbale contenga attestazione dei fatti avvenuti nelle sedute dell’organo collegiale. La circostanza che un fatto non sia positivamente attestato non significa, tuttavia, che il fatto stesso non sia avvenuto, tanto che l’interessato può darne adeguata dimostrazione con gli ordinari mezzi di prova, comprese le presunzioni. Il Consiglio esclude che sia necessaria, per la legittimità dell’atto collegiale, la mancata indicazione del tipo di votazione, ove questa sia avvenuta con voto palese”.

***Possibilità per l’Amministrazione aggiudicatrice di non uniformarsi alla proposta espressa dalla Commissione giudicatrice***

- Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 ottobre 1995, n. 1188: “L’Amministrazione pubblica, in caso di appalto-concorso, non è obbligata ad uniformarsi alla proposta della

Commissione giudicatrice, ma può anche decidere di non aggiudicare l'appalto, esternando le ragioni della decisione con riferimento ai presupposti di fatto e alle ragioni giuridiche che l'hanno determinata e concludere in senso opposto alla proposta formulata dalla predetta Commissione”.

- TAR Calabria, Reggio Calabria, 27 marzo 1998, n. 379: “In sede di gara pubblica per il conferimento di un incarico di progettazione, l'Amministrazione può discostarsi dalla proposta fatta dalla Commissione giudicatrice, purché motivi adeguatamente con riferimento ai presupposti di fatto e ai principi di diritto per i quali ritiene non condivisibile il giudizio della Commissione stessa”.

***Poteri attribuiti alla Commissione, con particolare riferimento alla possibilità di specificare i criteri di attribuzione dei punteggi previsti dal bando di gara e di introdurre sotto-criteri di adattamento degli stessi***

- Consiglio di Stato, Sez. V - Sentenza 21 gennaio 2002 n. 342: “La commissione giudicatrice è un organo dell'Amministrazione, ancorché straordinario e temporaneo, al quale è da riconoscere in particolare, nei concorsi di progettazione, il potere di attribuire, prima dell'apertura dei plichi sigillati contenenti gli elaborati progettuali, un ordine gerarchico ai criteri di valutazione dei progetti, secondo il valore od il peso attribuito a ciascuno di essi dal bando. Tale potere discrezionale di specificazione dei criteri che compete alla commissione giudicatrice non confligge con la normativa di cui all'art. 26 e all'allegato 6/A del D. Lgs. 17 marzo 1995 n. 157”.
- Consiglio di Stato, Sez. V - Sentenza 31 ottobre 2001 n. 5691: “Nel caso in cui il bando di una gara d'appalto stabilisca i criteri generali per la valutazione delle offerte, non è preclusa alla Commissione giudicatrice l'introduzione di elementi di specificazione e la previsione di sotto-voci delle categorie principali già definite, ove ciò occorra per una più esatta valutazione delle offerte, purché la fissazione dei criteri generali di valutazione dei progetti presentati dalle ditte concorrenti sia effettuata anteriormente alla conoscenza dei progetti stessi da parte dei componenti la Commissione giudicatrice, a tutela dell'imparzialità del procedimento concorsuale. Questo principio tuttavia non esclude che la Commissione giudicatrice possa legittimamente introdurre meri elementi di specificazione nell'ambito dei criteri generali fissati dal bando o dalla lettera d'invito per la valutazione delle offerte, anche dopo l'avvio della fase conoscitiva degli elementi tecnici e strutturali dei progetti, restando invece del tutto preclusa alla medesima, siccome contraria al principio dell'imparzialità, la rideterminazione dei criteri valutativi”.
- TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, 26 gennaio 2002, nr. 4: “La commissione giudicatrice deve inderogabilmente riferirsi ai criteri fissati dall'Amministrazione, o a quelli da essa stessa fissati nell'effettuare la scelta comparativa dei concorrenti: la commissione, che si è in tal modo autovincolata, non può quindi, in corso di gara, modificare od integrare detti criteri”.
- Consiglio di Stato 26 gennaio 2001, nr. 264: “La commissione giudicatrice, in una procedura ad evidenza pubblica che richieda una valutazione sulla convenienza tecnica ed economica dell'offerta, non può stabilire i criteri di valutazione dopo che siano stati aperti i plichi contenenti le singole proposte e dopo che i componenti della commissione ne abbiano avuto conoscenza” (si veda anche Consiglio di Stato, sez. V, 13 apr-

le 1999, n. 412; id. 10 luglio 1999, n. 1211; id. 12 luglio 1996, n. 868; Consiglio di Stato, sez. VI, 16 aprile 1999, n. 370; id. 20 dicembre 1999, n. 2117). Ha aggiunto la Sez. V nella specie che “la tardiva fissazione dei criteri di valutazione è in contrasto con elementari principi di imparzialità e trasparenza dell’azione dell’Amministrazione ed altera le condizioni indispensabili per garantire il rispetto della par condicio tra i partecipanti” e che “nel procedimento di aggiudicazione di un pubblico appalto la commissione di gara può introdurre elementi di specificazione ed integrazione dei criteri generali di valutazione delle offerte già indicati nel bando di gara o nella lettera d’invito, ovvero dei sotto-criteri di adattamento dei criteri generali o regole specifiche sulle modalità di valutazione, solo quando vi provveda prima dell’apertura delle buste recanti le offerte dei partecipanti” (si veda anche Cons. Stato, sez. V, 13 aprile 1999, n. 412).

- Si veda anche, in tema di concorsi pubblici, la sentenza della Corte dei conti, 27 novembre 2000, n. 391: “In materia di svolgimento delle prove di concorso la normativa tutela il valore della trasparenza e dell’imparzialità delle operazioni concorsuali; in conseguenza di ciò i criteri di valutazione dei candidati debbono essere fissati dalla Commissione esaminatrice nella prima riunione o, al massimo, in quella antecedente lo svolgimento delle prove d’esame, per evitare che i Commissari possano essere influenzati, nella fissazione dei predetti criteri, dalla concreta conoscenza dei risultati delle prove effettuate, con la conseguenza di poter stabilire criteri di favore per alcuni candidati”.

#### ***Principi generali applicabili (segretezza dell’offerta)***

- Consiglio di Stato, sezione V, 10 aprile 2002, nr. 1972: “Nelle procedure di gara ad evidenza pubblica deve trovare applicazione il principio della separazione fisica dell’offerta economica rispetto al resto della documentazione amministrativa, in ossequio all’assunto generale secondo cui i documenti necessari alla qualificazione dei concorrenti ad una gara d’appalto di opera pubblica devono essere prodotti ed esaminati separatamente rispetto all’offerta economica, in quanto il fine di garantire un ordinato svolgimento della gara e tutelare nello stesso tempo l’esigenza di obiettività e di imparzialità nella disamina dei requisiti di partecipazione e dei relativi documenti probatori può essere conseguito solo se le verifiche documentali siano effettuate in una fase antecedente a quella in cui si conoscerà l’ammontare delle offerte economiche”.
- Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6306: “È principio generale, dettato per il corretto svolgimento della gara e per tutelare, nello stesso tempo, l’esigenza di obiettività e di imparzialità nel procedere alla disamina dei requisiti di partecipazione e dei relativi documenti probatori, quello che impone di presentare l’offerta economica in busta chiusa sigillata con ceralacca non contenente altri documenti di diversa specie”.

#### ***Profili di responsabilità patrimoniale derivanti dall’attività della Commissione***

- Corte dei conti 13 ottobre 2000, n. 298: “La giurisprudenza contabile, mentre in un primo tempo è stata costante nel negare la propria giurisdizione in ordine al detto danno derivante da azioni illecite di pubblici dipendenti, ha recentemente mutato orientamento, assumendo una nozione più ampia di danno erariale, inteso come danno pubblico concernente la lesione sia dei beni pubblici patrimoniali in senso proprio, sia dei beni cosid-

detti immateriali di interesse generale (quale ad es. l'interesse generale al buon andamento dei pubblici uffici: cfr. Sez. II, 16 novembre 1993 n. 281 e 27 aprile 1994 n. 114) sia di quegli interessi pubblici non patrimoniali, consistenti nella lesione del prestigio, dell'immagine, della reputazione e, in definitiva, della personalità pubblica dello Stato (cfr. Sezioni riunite, 28 maggio 1999 n. 16/QM; Sez. II, 12 aprile 1999 n. 119; e 3 dicembre 1999 n. 26) e del discredito provocato alla Pubblica Amministrazione da comportamenti illeciti dei pubblici funzionari di particolare gravità e risonanza pubblica; Le Sezioni Unite della Cassazione (cfr., prima, la citata n. 5668 del 1997 e la n. 12041 del 28 novembre 1997 e, poi, la n. 98 del 4 aprile 2000) hanno avallato il suddetto orientamento estensivo della giurisdizione contabile, ravvisando peraltro, pur sempre, in siffatto danno (che non è il danno morale, il c.d. *pretium doloris*, cioè il ristoro di sofferenze fisiche o morali) il requisito della patrimonialità”.

- Corte dei conti, Sez. I, sent. n. 125 del 14-09-1988: “La responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti è di natura contrattuale e non aquiliana, cosicché, a norma dell’art. 82 della legge di contabilità, in ipotesi di concorso di più dipendenti, ciascuno risponde per la parte che vi ha preso essendo demandato al prudente apprezzamento del giudice contabile il potere di valutare la gravità delle rispettive colpe, con la conseguenza che una corresponsabilità solidale di più pubblici dipendenti in ordine alla produzione di un evento dannoso per l’erario può essere riconosciuta soltanto quando i pubblici dipendenti, per l’esercizio delle attribuzioni loro demandate siano destinati a perseguire finalità di risultato avvinte da un intrinseco nesso di concordi competenze”.
- Corte dei conti, Sez. II, sent. n. 281 del 16-11-1993: “Spetta alla Corte dei conti, ai sensi degli artt. 82 e 83 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 e 52 del T.U. 12 luglio 1934 n. 1214, la giurisdizione in tema di responsabilità per danno arrecato a beni cosiddetti immateriali di interesse generale (nella specie, l’interesse generale al buon andamento dei pubblici uffici), ove esso sia riferibile alla condotta dolosa o colposa di pubblici dipendenti, a condizione che l’interesse generale sia organizzato nell’ambito di un apparato pubblico ed esso sia economicamente valutabile, dando così luogo ad un danno patrimoniale erariale”.
- Corte dei conti, Sez. Giur. Reg. Umbria, sent. n. 628 del 29-06-1998: “L’espressione “nell’esercizio delle sue funzioni” che compare nell’art. 82 del R.D. n. 2440 del 1923 va intesa in senso ampio, nel senso, cioè, che la condotta causativa di danno non è solo quella intrinsecamente commessa nell’esercizio delle funzioni proprie dell’agente ma anche quella che egli tiene in occasione dell’esercizio delle sue funzioni ovvero quella per la quale l’esercizio delle sue funzioni ne costituisce motivo ed occasione di realizzazione”.

### 4.3 DIRETTIVA COMUNITARIA 2004/18/CE

Alla luce dei rilevanti processi di trasformazione e di modernizzazione che stanno investendo la pubblica Amministrazione e con riferimento all’evoluzione normativa, sempre più orientata ad integrare i classici iter procedurali alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, è opportuno fare riferimento alla direttiva comunitaria 2004/18/CE relativa al coordi-

namento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture di servizi e di lavori.

La direttiva, che è stata pubblicata sulla GUCE il 30 aprile 2004 e sulla GU il 10 giugno 2004, è entrata in vigore a partire dal maggio 2004 e deve essere recepita da un dispositivo normativo nazionale entro il 31 gennaio 2006.

La Direttiva 2004/18/CE vuole assumere la forma di un testo unico per gli appalti di forniture, di lavori e di servizi, proponendo insieme la modifica e la semplificazione di alcune precedenti direttive, più specificatamente:

- la direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi;
- la direttiva 93/36/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture;
- la direttiva 93/37/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

La necessità di questa operazione nasce dall'esigenza di semplificare il quadro giuridico esistente, adattandolo coerentemente alla possibilità di utilizzare ad esempio strumenti telematici, tecnologie innovative e di chiarire alcune disposizioni particolarmente complesse con notevoli vantaggi in termini di interpretazione e consultazione per gli utilizzatori della normativa.

La direttiva si basa anche sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che, sul tema dei criteri di aggiudicazione, chiarisce le possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto e non conferiscano all'Amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta.

La direttiva difatti chiarisce che le disposizioni di coordinamento comunitario delle procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti pubblici con valore superiore ad una certa soglia sono subordinate nell'applicazione – e dovrebbero essere anche così interpretate – al rispetto dei principi del trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza.

#### 4.3.1 PREMESSE

Di seguito si propone una elencazione di alcuni dei passaggi salienti delle premesse alla direttiva 2004/18/CE, in alcuni casi non innovativi ma mutuati dalla già vigente direttiva comunitaria.

- Le Amministrazioni aggiudicatrici che realizzano progetti particolarmente complessi possono trovarsi nell'impossibilità oggettiva, non per carenze loro imputabili, di definire i mezzi atti a soddisfare le loro esigenze o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche e/o di soluzioni giuridico/finanziarie. Tale situazione può in particolare verificarsi per l'esecuzione di importanti progetti di infrastruttura di trasporti integrati, di grandi reti informatiche, di progetti che comportano un finanziamento complesso e strutturato, di cui non è possibile stabilire in anticipo l'im-

postazione finanziaria e giuridica. Nella misura in cui il ricorso a procedure aperte o ristrette non consenta di aggiudicare detti appalti, occorre prevedere una procedura flessibile che salvaguardi sia la concorrenza tra operatori economici sia la necessità delle Amministrazioni aggiudicatrici di discutere con ciascun candidato tutti gli aspetti dell'appalto. Tuttavia tale procedura non deve essere utilizzata in modo che limiti o distorca la concorrenza, in particolare mediante modifiche di elementi sostanziali delle offerte o imponendo elementi nuovi sostanziali all'offerente scelto ovvero coinvolgendo qualsiasi altro offerente che non sia quello che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

- Prima dell'avvio di una procedura di aggiudicazione di un appalto, le Amministrazioni aggiudicatrici possono, avvalendosi di un "dialogo tecnico", sollecitare o accettare consulenze che possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d'oneri a condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza.
- Possibilità, per i committenti pubblici, di stipulare accordi "quadro", dove i termini non siano tutti fissati per intero ed in grado di consentire l'aggiudicazione dell'appalto senza la necessità di applicare tutti gli obblighi contenuti nella direttiva (istituto mutuato dalla Direttiva 93/38/CEE).
- In alcuni Stati si sono sviluppate tecniche di centralizzazione delle committenze. Diverse Amministrazioni aggiudicatrici sono incaricate di procedere ad acquisti o di aggiudicare appalti pubblici/stipulare accordi quadro destinati ad altre Amministrazioni aggiudicatrici. Tali tecniche consentono, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica. Occorre pertanto prevedere una definizione comunitaria di centrale di committenza destinata alle Amministrazioni aggiudicatrici. Occorre altresì fissare le condizioni in base alle quali, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, le Amministrazioni aggiudicatrici che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza possono essere considerate come aventi rispettato le disposizioni della presente direttiva.
- Il "dialogo competitivo" è una procedura alla quale qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare e nella quale l'Amministrazione aggiudicatrice avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte. Ai fini del ricorso al dialogo competitivo, un appalto pubblico è considerato "particolarmente complesso" quando l'Amministrazione aggiudicatrice non è oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi e/o non è oggettivamente in grado di specificare l'impostazione giuridica e/o finanziaria di un progetto. Le direttive 93/36/CEE per le forniture, 93/37/CEE per lavori e 92/50/CEE per servizi, non permettono questa elasticità di discussione, in quanto lasciano un margine troppo ristretto di interazione in corso di procedura di aggiudicazione.
- La verifica dell'idoneità degli offerenti, nelle procedure aperte, e dei candidati, nelle procedure ristrette e negoziate con pubblicazione di un bando di gara nonché nel dialogo competitivo, e la loro selezione dovrebbero avvenire in condizioni di trasparenza. A questo riguardo è opportuno che siano indicati i criteri non discriminatori che le Amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare per la selezione dei candidati ed i

mezzi di cui gli operatori economici possono avvalersi per dimostrare di ottemperare a tali criteri. In vista di tale trasparenza le Amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere tenute a indicare, fin dall'avvio del confronto competitivo, i criteri di selezione cui si atterranno, nonché il livello di capacità specifiche eventualmente preteso dagli operatori economici per ammetterli alla procedura di aggiudicazione dell'appalto.

- L'Amministrazione aggiudicatrice può limitare il numero di candidati alle procedure ristrette e negoziate con la pubblicazione di un bando di gara, nonché al dialogo competitivo. La riduzione del numero di candidati dovrebbe essere effettuata sulla base di criteri oggettivi indicati nel bando di gara. Detti criteri oggettivi non implicano necessariamente ponderazioni. In particolare, si prevede la possibilità per gli Stati membri di istituire elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori o di prestatori di servizi o una certificazione da parte di organismi pubblici o privati, nonché gli effetti di una siffatta iscrizione o di un siffatto certificato nel quadro di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici in un altro Stato membro. Per quanto riguarda l'elenco ufficiale di operatori economici riconosciuti, si deve tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia nel caso in cui un operatore economico facente parte di un gruppo si avvale della capacità economica, finanziaria o tecnica di altre società del gruppo a sostegno della sua domanda di iscrizione. In tal caso spetta all'operatore economico comprovare che disporrà effettivamente di detti mezzi durante tutta la durata di validità dell'iscrizione. Ai fini di detta iscrizione, uno Stato membro può quindi determinare livelli di esigenze da raggiungere ed in particolare, ad esempio, allorquando detto operatore si avvale della capacità finanziaria di un'altra società del gruppo, l'impegno, se necessario solidale, di quest'ultima società.
- Nel dialogo competitivo e nelle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara, tenuto conto della flessibilità che può essere necessaria nonché dei costi troppo elevati connessi a tali metodi di aggiudicazione degli appalti, occorre consentire alle Amministrazioni aggiudicatrici di prevedere uno svolgimento della procedura in fasi successive in modo da ridurre progressivamente, in base a criteri di attribuzione preliminarmente indicati, il numero di offerte che continueranno a discutere o a negoziare. Tale riduzione dovrebbe assicurare, purché il numero di soluzioni o di candidati appropriati lo consenta, una reale concorrenza.
- L'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza. Di conseguenza occorre ammettere soltanto l'applicazione di due criteri di aggiudicazione: quello del "prezzo più basso" e quello della "offerta economicamente più vantaggiosa".
- Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento in sede di aggiudicazione degli appalti è opportuno prevedere l'obbligo – sancito dalla giurisprudenza – di assicurare la trasparenza necessaria per consentire a qualsiasi offerente di essere ragionevolmente informato dei criteri e delle modalità applicati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Spetta quindi alle Amministrazioni aggiudicatrici indicare i criteri di aggiudicazione nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri e questo in tempo utile affinché gli offerenti ne siano a conoscenza quando preparano le loro offerte. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono

derogare all'indicazione della ponderazione dei criteri di aggiudicazione in casi debitamente motivati, che devono essere in grado di giustificare, quando detta ponderazione non può essere stabilita preliminarmente, in particolare a causa della complessità dell'appalto. In questi casi esse dovrebbero indicare l'ordine decrescente di importanza di tali criteri.

- Le Amministrazioni aggiudicatrici, quando scelgono di aggiudicare l'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, valutano le offerte per determinare quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo. A tal fine stabiliscono i criteri economici e qualitativi che, nel loro insieme, devono consentire di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'Amministrazione aggiudicatrice. La determinazione di tali criteri dipende dall'oggetto dell'appalto in quanto essi devono consentire di valutare il livello di prestazione che ciascuna offerta presenta rispetto all'oggetto dell'appalto, quale definito nelle specifiche tecniche, nonché di misurare il rapporto qualità/prezzo di ciascuna offerta.
- Al fine di garantire la parità di trattamento, i criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di raffrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva. Se tali condizioni sono soddisfatte, criteri di aggiudicazione economici e qualitativi, come quelli relativi al rispetto di requisiti ambientali, possono consentire all'Amministrazione aggiudicatrice di rispondere ai bisogni della collettività pubblica interessata, quali espressi nelle specifiche dell'appalto. Alle stesse condizioni un'Amministrazione aggiudicatrice può utilizzare criteri volti a soddisfare esigenze sociali, soddisfacenti, in particolare bisogni definiti nelle specifiche dell'appalto, propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate a cui appartengono i beneficiari/utilizzatori dei lavori, forniture e servizi oggetto dell'appalto.
- Semplificazione delle soglie, diminuendo il numero di soglie differenti, eliminando i riferimenti al "controvalore in euro dei diritti speciali di prelievo" (DSP) e indicando tutte le soglie in euro.
- Introduzione di un vocabolario comune per gli appalti (il cosiddetto CPV – Common Procurement Vocabulary).

#### 4.3.2 PROCEDURE COMUNI AGLI APPALTI DI FORNITURE, SERVIZI E LAVORI

Di seguito si riportano integralmente gli articoli del capo V della direttiva 2004/18/CE dedicati alle Procedure comuni agli appalti di forniture servizi e lavori.

### CAPO V

#### Procedure

#### Articolo 28

##### **Ricorso a procedure aperte, ristrette e negoziate e al dialogo competitivo**

Per aggiudicare gli appalti pubblici, le Amministrazioni aggiudicatrici applicano le procedure nazionali adattate ai fini della presente direttiva.

Esse aggiudicano tali appalti pubblici mediante procedura aperta o mediante procedura ristretta. Alle condizioni specifiche espressamente previste all'articolo 29 le Amministrazioni

aggiudicatrici possono aggiudicare gli appalti pubblici mediante il dialogo competitivo. Nei casi e alle condizioni specifiche espressamente previsti agli articoli 30 e 31, esse possono ricorrere a una procedura negoziata, con o senza pubblicazione del bando di gara.

## Articolo 29

### Dialogo competitivo

1. Nel caso di appalti particolarmente complessi gli Stati membri possono prevedere che l'Amministrazione aggiudicatrice, qualora ritenga che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, possa avvalersi del dialogo competitivo conformemente al presente articolo. L'unico criterio per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Le Amministrazioni aggiudicatrici pubblicano un bando di gara in cui rendono note le loro necessità e le loro esigenze, che definiscono nel bando stesso e/o in un documento descrittivo.

3. Le Amministrazioni aggiudicatrici avviano con i candidati selezionati conformemente alle disposizioni pertinenti degli articoli da 44 a 52 un dialogo finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità. Nella fase del dialogo esse possono discutere con i candidati selezionati tutti gli aspetti dell'appalto. Durante il dialogo le Amministrazioni aggiudicatrici garantiscono la parità di trattamento di tutti gli offerenti. In particolare esse non forniscono, in modo discriminatorio, informazioni che possano favorire alcuni offerenti rispetto ad altri. Le Amministrazioni aggiudicatrici non possono rivelare agli altri partecipanti le soluzioni proposte né altre informazioni riservate comunicate dal candidato partecipante al dialogo senza l'accordo di quest'ultimo.

4. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere che la procedura si svolga in fasi successive in modo da ridurre il numero di soluzioni da discutere durante la fase del dialogo applicando i criteri di aggiudicazione precisati nel bando di gara o nel documento descrittivo. Il ricorso a tale facoltà è indicato nel bando di gara o nel documento descrittivo.

5. L'Amministrazione aggiudicatrice prosegue il dialogo finché non è in grado di individuare, se del caso dopo averle confrontate, la o le soluzioni che possano soddisfare le sue necessità.

6. Dopo aver dichiarato concluso il dialogo e averne informato i partecipanti, le Amministrazioni aggiudicatrici li invitano a presentare le loro offerte finali in base alla o alle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo. Tali offerte devono contenere tutti gli elementi richiesti e necessari per l'esecuzione del progetto. Su richiesta dell'Amministrazione aggiudicatrice le offerte possono essere chiarite, precisate e perfezionate. Tuttavia tali precisazioni, chiarimenti, perfezionamenti o complementi non possono avere l'effetto di modificare gli elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara la cui variazione rischi di falsare la concorrenza o di avere un effetto discriminatorio.

7. Le Amministrazioni aggiudicatrici valutano le offerte ricevute sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando di gara o nel documento descrittivo e scelgono l'offerta economicamente più vantaggiosa conformemente all'articolo 53. A richiesta dell'Amministrazione aggiudicatrice, l'offerente che risulta aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere indotto a precisare gli aspetti della sua offerta o a confermare gli impegni in essa figuranti, a condizione che ciò non abbia l'effetto di modificare elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara, falsare la concorrenza o comportare discriminazioni.

8. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere premi o pagamenti ai partecipanti al dialogo.

### Articolo 30

#### Aggiudicazione mediante procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara

1. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata, previa pubblicazione di un bando di gara, nelle fattispecie seguenti:

- a) in caso di offerte irregolari o di deposito di offerte inaccettabili secondo le disposizioni nazionali compatibili con le disposizioni degli articoli 4, 24, 25, 27 e quelle del capo VII, presentate in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta o di un dialogo competitivo, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono non pubblicare un bando di gara se includono nella procedura negoziata tutti, e soltanto, gli offerenti in possesso dei requisiti di cui agli articoli da 45 a 52 che, nella procedura aperta o ristretta o nel dialogo competitivo precedente, hanno presentato offerte conformi ai requisiti formali della procedura di aggiudicazione;
- b) in casi eccezionali, qualora si tratti di lavori, forniture o di servizi la cui natura o i cui imprevisti non consentano una fissazione preliminare e globale dei prezzi;
- c) nel caso di servizi, e in particolare di servizi rientranti nella categoria 6 dell'allegato II A e di prestazioni di natura intellettuale quali la progettazione di opere, nella misura in cui la natura della prestazione da fornire renda impossibile stabilire le specifiche dell'appalto con una precisione sufficiente che permetta di aggiudicare l'appalto selezionando l'offerta migliore secondo le norme della procedura aperta o della procedura ristretta;
- d) nel caso di appalti pubblici di lavori, per i lavori realizzati unicamente a scopo di ricerca, sperimentazione o messa a punto e non per assicurare una redditività o il recupero dei costi di ricerca e di sviluppo.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1, le Amministrazioni aggiudicatrici negoziano con gli offerenti le offerte da questi presentate per adeguarle alle esigenze indicate nel bando di gara, nel capitolato d'onori e negli eventuali documenti complementari e per cercare l'offerta migliore ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1.

3. Nel corso della negoziazione le Amministrazioni aggiudicatrici garantiscono la parità di trattamento fra tutti gli offerenti. In particolare, esse non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri.

4. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere che la procedura negoziata si svolga in fasi successive per ridurre il numero di offerte da negoziare applicando i criteri di aggiudicazione indicati nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Il ricorso a tale facoltà è indicato nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.

### Articolo 31

#### Aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara

Le Amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle fattispecie seguenti:

- 1) per gli appalti pubblici di lavori, forniture e di servizi:
  - a) qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata o non sia stata depositata alcuna candidatura in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché una relazione sia trasmessa alla Commissione a richiesta di quest'ultima;
  - b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato;
  - c) nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le Amministrazioni aggiudicatrici in questione, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate con pubblicazione di un bando di gara di cui all'articolo 30. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non devono essere in alcun caso imputabili alle Amministrazioni aggiudicatrici;
- 2) per gli appalti pubblici di forniture:
  - a) qualora i prodotti in questione siano fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, di sperimentazione, di studio o di sviluppo; in questa disposizione non rientra la produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e di sviluppo;
  - b) nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate o al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe l'Amministrazione aggiudicatrice ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate; la durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può, come regola generale, superare i tre anni;
  - c) per forniture quotate e acquistate in una borsa di materie prime;
  - d) l'attività commerciale oppure del curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato giudiziario o di una procedura analoga prevista nelle legislazioni o regolamentazioni nazionali;
- 3) per gli appalti pubblici di servizi, qualora l'appalto in questione faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba, in base alle norme applicabili, essere aggiudicato al vinci-

tore o a uno dei vincitori del concorso di progettazione. In quest'ultimo caso tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati;

4) per gli appalti pubblici di servizi e gli appalti pubblici di lavori:

a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto inizialmente preso in considerazione né nel contratto iniziale, che sono divenuti necessari, a seguito di una circostanza imprevista, all'esecuzione dell'opera o del servizio quali ivi descritti, a condizione che siano aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera:

- qualora tali lavori o servizi o complementari non possano essere separati, sotto il profilo tecnico o economico, dall'appalto iniziale senza recare gravi inconvenienti all'Amministrazione aggiudicatrice

oppure

- qualora tali lavori o servizi, pur essendo separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento.

Tuttavia, l'importo cumulato degli appalti aggiudicati per lavori o servizi complementari non deve superare il 50% dell'importo dell'appalto iniziale;

b) per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime Amministrazioni aggiudicatrici, a condizione che tali lavori o servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo le procedure aperte o ristrette.

La possibilità di valersi di questa procedura è indicata sin dall'avvio del confronto competitivo nella prima operazione e l'importo totale previsto per la prosecuzione dei lavori o della prestazione dei servizi è preso in considerazione dalle Amministrazioni aggiudicatrici per l'applicazione dell'articolo 7.

Il ricorso a questa procedura è limitato al triennio successivo alla conclusione dell'appalto iniziale.

## Articolo 32

### Accordi quadro

1. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di concludere accordi quadro.

2. Ai fini della conclusione di un accordo quadro, le Amministrazioni aggiudicatrici seguono le regole di procedura previste dalla presente direttiva in tutte le fasi fino all'aggiudicazione degli appalti basati su tale accordo quadro. Le parti dell'accordo quadro sono scelte applicando i criteri di aggiudicazione definiti ai sensi dell'articolo 53. Gli appalti basati su un accordo quadro sono aggiudicati secondo le procedure previste ai paragrafi 3 e 4. Tali procedure sono applicabili solo tra le Amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici inizialmente parti dell'accordo quadro. In sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro le parti non possono in nessun caso apportare modifiche

sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro, in particolare nel caso di cui al paragrafo 3. La durata di un accordo quadro non può superare i quattro anni, salvo in casi eccezionali debitamente motivati, in particolare dall'oggetto dell'accordo quadro. Le Amministrazioni aggiudicatrici non possono ricorrere agli accordi quadro in modo abusivo o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza.

3. Quando un accordo quadro è concluso con un solo operatore economico, gli appalti basati su tale accordo quadro sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro. Per l'aggiudicazione di tali appalti, le Amministrazioni aggiudicatrici possono consultare per iscritto l'operatore parte dell'accordo quadro, chiedendogli di completare, se necessario, la sua offerta.

4. Quando un accordo quadro è concluso con più operatori economici, il numero di questi deve essere almeno pari a tre, purché vi sia un numero sufficiente di operatori economici che soddisfano i criteri di selezione e/o di offerte accettabili corrispondenti ai criteri di aggiudicazione.

Gli appalti basati su accordi quadro conclusi con più operatori economici possono essere aggiudicati:

- mediante applicazione delle condizioni stabilite nell'accordo quadro senza nuovo confronto competitivo, oppure,
- qualora l'accordo quadro non fissi tutte le condizioni, dopo aver rilanciato il confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni, se necessario precisandole, e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri dell'accordo quadro, secondo la seguente procedura:

- a) per ogni appalto da aggiudicare le Amministrazioni aggiudicatrici consultano per iscritto gli operatori economici che sono in grado di realizzare l'oggetto dell'appalto;
- b) le Amministrazioni aggiudicatrici fissano un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico tenendo conto di elementi quali la complessità dell'oggetto dell'appalto e il tempo necessario per la trasmissione delle offerte;
- c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto deve restare riservato fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione;
- d) le Amministrazioni aggiudicatrici aggiudicano ogni appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel capitolato d'oneri dell'accordo quadro.

### Articolo 33

#### Sistemi dinamici di acquisizione

1. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere a sistemi dinamici di acquisizione.

2. Per istituire un sistema dinamico di acquisizione le Amministrazioni aggiudicatrici seguono le norme della procedura aperta in tutte le sue fasi fino all'attribuzione degli appalti da aggiudicare nell'ambito di detto sistema. Tutti gli offerenti che soddisfano i criteri di selezione e che hanno presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri e agli eventuali documenti complementari sono ammessi nel sistema; le offerte indicative posso-

no essere migliorate in qualsiasi momento, a condizione che esse restino conformi al capitolato d'oneri. Per l'istituzione del sistema e per l'aggiudicazione degli appalti nell'ambito del medesimo le Amministrazioni aggiudicatrici utilizzano esclusivamente mezzi elettronici conformemente all'articolo 42, paragrafi da 2 a 5.

3. Ai fini dell'istituzione di un sistema dinamico di acquisizione le Amministrazioni aggiudicatrici:

- a) pubblicano un bando di gara precisando che si tratta di un sistema dinamico di acquisizione;
- b) precisano nel capitolato d'oneri, tra l'altro, la natura degli acquisti previsti che sono oggetto di detto sistema, nonché tutte le informazioni necessarie riguardanti il sistema di acquisizione, l'attrezzatura elettronica utilizzata nonché i dettagli pratici e le specifiche tecniche di connessione;
- c) offrono per via elettronica, dalla pubblicazione del bando e fino a conclusione del sistema, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'oneri e a qualsiasi documento complementare e indicano nel bando di gara l'indirizzo Internet presso il quale è possibile consultare tali documenti.

4. Le Amministrazioni aggiudicatrici accordano a qualsivoglia operatore economico, per tutta la durata del sistema dinamico di acquisizione, la possibilità di presentare un'offerta indicativa allo scopo di essere ammesso nel sistema alle condizioni di cui al paragrafo 2. Esse portano a termine la valutazione entro 15 giorni a decorrere dalla presentazione dell'offerta indicativa. Possono tuttavia prolungare il periodo di valutazione a condizione che nessun appalto sia messo in concorrenza nel frattempo. L'Amministrazione aggiudicatrice informa al più presto l'offerente di cui al primo comma in merito alla sua ammissione nel sistema dinamico di acquisizione o al rigetto della sua offerta indicativa.

5. Ogni appalto specifico deve essere oggetto di un confronto concorrenziale. Prima di procedere a detto confronto concorrenziale, le Amministrazioni aggiudicatrici pubblicano un bando di gara semplificato e invitano tutti gli operatori economici interessati a presentare un'offerta indicativa, conformemente al paragrafo 4, entro un termine che non può essere inferiore a 15 giorni a decorrere dalla data di invio del bando di gara semplificato. Le Amministrazioni aggiudicatrici procedono al confronto concorrenziale soltanto dopo aver terminato la valutazione di tutte le offerte indicative introdotte entro questo termine.

6. Le Amministrazioni aggiudicatrici invitano tutti gli offerenti ammessi nel sistema a presentare un'offerta per ogni appalto specifico da aggiudicare nel quadro del sistema. A tal fine essi fissano un termine sufficiente per la presentazione delle offerte. Esse aggiudicano l'appalto all'offerente che ha presentato la migliore offerta in base ai criteri di aggiudicazione enunciati nel bando di gara per l'istituzione del sistema dinamico di acquisizione. Detti criteri possono, all'occorrenza, essere precisati nell'invito menzionato nel primo comma.

7. La durata di un sistema dinamico di acquisizione non può superare quattro anni, tranne in casi eccezionali debitamente giustificati. Le Amministrazioni aggiudicatrici non possono ricorrere a detto sistema in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza. Non

possono essere posti a carico degli operatori economici interessati o dei partecipanti al sistema contributi di carattere amministrativo.

#### 4.4 CLASSIFICAZIONE DELLE FORNITURE CPV

I servizi ICT per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati, di cui trattano queste Linee guida sono riferibili ai servizi denominati “Servizi informatici e affini” di cui all’allegato 1, categoria 7, numero di riferimento CPC 84, della direttiva comunitaria 92/50/EEC in materia di appalti pubblici di servizi, recepita in Italia dal Decreto Legislativo del 17 marzo 1995, n. 157.

La comunità europea ha affiancato alla classificazione CPC dell’ONU un proprio sistema di classificazione denominato “Common Procurement Vocabulary” (CPV).

Nelle presenti Linee guida si è utilizzata la classificazione CPV, nella attuale versione in lingua italiana del 16 dicembre 2003, adottata mediante il regolamento CE n. 2195/2002.

La classificazione CPV definisce un vocabolario principale che poggia su una struttura ad albero, organizzata su 5 livelli gerarchici, in cui ogni voce è identificata univocamente da un codice numerico al quale corrisponde una breve denominazione che descrive la fornitura, il lavoro o il servizio, oggetto di appalto. Il codice numerico ha otto cifre (alle quali se ne aggiunge una nona a scopi di verifica delle cifre precedenti) che identificano i diversi livelli gerarchici:

- divisioni, identificate dalle due prime cifre del codice (**XX**000000-Y);
- gruppi, identificati dalle tre prime cifre del codice (**XXX**00000-Y);
- classi, identificate dalle quattro prime cifre del codice (**XXXX**0000-Y);
- categorie, identificate dalle prime cinque cifre del codice (**XXXXX**000-Y);
- ulteriore specificazione all’interno di ogni categoria, identificata dalle ultime tre cifre (**XXXXXXX**-Y).

Le voci della classificazione CPV pertinenti ai servizi ICT sono poco meno di 300, di seguito se ne riporta l’elenco completo.

<b>Codice CPV</b>	<b>VOCABOLARIO COMUNE PER GLI APPALTI PUBBLICI (CPV)</b>
50000000-5	Servizi di riparazione, manutenzione e installazione.
50300000-8	Servizi di riparazione, manutenzione e servizi affini connessi a PC, attrezzature d'ufficio, apparecchiature per telecomunicazione e impianti audiovisivi.
50310000-1	Manutenzione e riparazione di macchine per ufficio.
50311000-8	Manutenzione e riparazione di macchine contabili da ufficio.
50311400-2	Manutenzione e riparazione di calcolatori e macchine per contabilità.
50312000-5	Manutenzione e riparazione di attrezzature informatica.
50312100-6	Manutenzione e riparazione di calcolatori centrali.
50312110-9	Manutenzione di calcolatori centrali.
50312120-2	Riparazione di calcolatori centrali.
50312200-7	Manutenzione e riparazione di minicomputer.
50312210-0	Manutenzione di minicomputer.
50312220-3	Riparazione di minicomputer.
50312300-8	Manutenzione e riparazione di attrezzature di reti per trasmissione dati.
50312310-1	Manutenzione di attrezzature di reti per trasmissione dati.
50312320-4	Riparazione di attrezzature di reti per la trasmissione dati.
50312400-9	Manutenzione e riparazione di microcomputer.
50312410-2	Manutenzione di microcomputer.
50312420-5	Riparazione di microcomputer.
50312500-0	Manutenzione e riparazione di software di tecnologia dell'informazione.
50312510-3	Manutenzione di software di tecnologia dell'informazione.
50312520-6	Riparazione di software di tecnologia dell'informazione.
50312600-1	Manutenzione e riparazione di attrezzature per tecnologia dell'informazione.
50312610-4	Manutenzione di attrezzature per tecnologia dell'informazione.
50312620-7	Riparazione di attrezzature per tecnologia dell'informazione.
50313000-2	Manutenzione e riparazione di macchine reprografiche.
50313100-3	Servizi di riparazione di fotocopiatrici.
50313200-4	Servizi di manutenzione di fotocopiatrici.
50314000-9	Servizi di riparazione e manutenzione di apparecchi telefax.
50315000-6	Servizi di riparazione e manutenzione di segreterie telefoniche.
50316000-3	Manutenzione e riparazione di distributori automatici di biglietti.
50317000-0	Manutenzione e riparazione di macchinari per l'obliterazione di biglietti.
50320000-4	Servizi di riparazione e manutenzione di computer personali.
50321000-1	Servizi di riparazione di computer personali.
50322000-8	Servizi di manutenzione di computer personali.
50323000-5	Manutenzione e riparazione di unità periferiche.
50323100-6	Manutenzione di unità periferiche.
50323200-7	Riparazione di unità periferiche.
50324000-2	Servizi di assistenza per computer personali.
50324100-3	Servizi di manutenzione di sistemi.
50324200-4	Servizi di manutenzione preventiva.
50330000-7	Servizi di manutenzione di attrezzature per telecomunicazioni.
50331000-4	Servizi di riparazione e manutenzione di linee per telecomunicazioni.

(segue)

50332000-1	Servizi di manutenzione di infrastrutture per telecomunicazioni.
50333000-8	Servizi di manutenzione di attrezzature per radiocomunicazioni.
50333100-9	Servizi di riparazione e manutenzione di radiotrasmittenti.
50333200-0	Riparazione e manutenzione di apparecchi per radiotelefonìa.
50334000-5	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature telefoniche e telegrafiche.
50334100-6	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature telefoniche.
50334110-9	Manutenzione di reti telefoniche.
50334120-2	Ammodernamento di attrezzature per commutazione telefonica.
50334130-5	Servizi di riparazione e manutenzione di apparecchi per commutazione telefonica.
50334140-8	Servizi di riparazione e manutenzione di apparecchi telefonici.
50334200-7	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature telegrafiche.
50334300-8	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature telex.
50334400-9	Manutenzione di sistemi di comunicazione.
50340000-0	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature audiovisive ed ottiche.
50341000-7	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature televisive.
50341100-8	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature teletext.
50341200-9	Servizi di riparazione e manutenzione di trasmettitori televisivi.
50342000-4	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature audio.
50343000-1	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature video.
50344000-8	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature ottiche.
50344100-9	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature fotografiche.
50344200-0	Servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature cinematografiche.
50900000-4	Servizi di installazione.
50930000-3	Servizi di installazione di apparecchiature di comunicazione.
50931000-0	Servizi di installazione di apparecchiature radio, televisive, audio e video.
50931100-1	Servizi di installazione di apparecchiature radio.
50931200-2	Servizi di installazione di apparecchiature televisive.
50931300-3	Servizi di installazione di apparecchiature audio.
50931400-4	Servizi di installazione di apparecchiature video.
50932000-7	Servizi di installazione di trasmettenti radiotelevisive.
50932100-8	Servizi di installazione di trasmettitori radio.
50932200-9	Servizi di installazione di trasmettitori televisivi.
50933000-4	Servizi di installazione di apparecchiature di radiotelefonìa.
50934000-1	Servizi di installazione di attrezzature per linea telefonica.
50935000-8	Servizi di installazione di attrezzature per linea telegrafica.
50960000-2	Servizi di installazione di computer e apparecchiature per ufficio.
50961000-9	Servizi di installazione di computer e apparecchiature per il trattamento delle informazioni.
50961100-0	Servizi di installazione di computer.
50961110-3	Servizi di installazione di attrezzature informatiche.
50961200-1	Servizi di installazione di apparecchiature per il trattamento di informazioni.
50962000-6	Servizi di installazione di apparecchiature per ufficio.

*(segue)*

<b>64000000-6</b>	Servizi di poste e telecomunicazioni.
<b>64100000-7</b>	Servizi di poste e corriere.
<b>64110000-0</b>	Servizi postali.
<b>64111000-7</b>	Servizi postali per giornali e riviste.
<b>64112000-4</b>	Servizi postali per la corrispondenza.
<b>64113000-1</b>	Servizi postali per pacchi.
<b>64114000-8</b>	Servizi di sportello presso uffici postali.
<b>64115000-5</b>	Servizi di affitto di cassette postali.
<b>64116000-2</b>	Servizi di fermo posta.
<b>64120000-3</b>	Servizi di corriere.
<b>64121000-0</b>	Servizi di distribuzione postale per corriere.
<b>64121100-1</b>	Servizi di consegna postale.
<b>64121200-2</b>	Servizi di consegna colli.
<b>64122000-7</b>	Servizi di messaggeria interna.
<b>64200000-8</b>	Servizi di telecomunicazione.
<b>64210000-1</b>	Servizi telefonici e di trasmissione dati.
<b>64211000-8</b>	Servizi telefonici pubblici.
<b>64212000-5</b>	Servizi di telefonia mobile.
<b>64213000-2</b>	Servizi di reti telefoniche commerciali ripartite.
<b>64214000-9</b>	Servizi di reti telefoniche dedicate.
<b>64214100-0</b>	Servizi di noleggio di circuiti via satellite.
<b>64214200-1</b>	Servizi di commutazione telefonica.
<b>64214400-3</b>	Servizi di noleggio di linee telefoniche terrestri.
<b>64216000-3</b>	Servizi di messaggeria e di informazione elettronica.
<b>64216100-4</b>	Servizi di messaggeria elettronica.
<b>64216110-7</b>	Servizi di scambio di dati elettronici.
<b>64216120-0</b>	Servizi di posta elettronica.
<b>64216130-3</b>	Servizi telex.
<b>64216140-6</b>	Servizi telegrafici.
<b>64216200-5</b>	Servizi di informazione elettronica.
<b>64216210-8</b>	Servizi di informazione con valore aggiunto.
<b>64216300-6</b>	Servizi teletext.
<b>64220000-4</b>	Servizi di telecomunicazione, esclusi i servizi telefonici e i servizi di trasmissione dati.
<b>64221000-1</b>	Servizi di interconnessione.
<b>64222000-8</b>	Telelavoro.
<b>64223000-5</b>	Servizi di radioavviso.
<b>64224000-2</b>	Servizi di teleconferenza.
<b>64225000-9</b>	Servizi di telecomunicazione aria-terra.
<b>64226000-6</b>	Servizi telematici.
<b>64227000-3</b>	Servizi integrati di telecomunicazione.
<b>64228000-0</b>	Servizi di trasmissione di programmi televisivi e radiofonici.
<b>64228100-1</b>	Servizi di trasmissione di programmi televisivi.
<b>64228200-2</b>	Servizi di trasmissione di programmi radiofonici.
<b>72000000-5</b>	Servizi informatici ed affini.

72100000-6	Servizi di consulenza per attrezzature informatiche.
72110000-9	Servizi di consulenza per la scelta di attrezzature informatiche.
72120000-2	Servizi di consulenza per il ripristino di attrezzature informatiche.
72130000-5	Servizi di consulenza per configurazione di stazioni informatiche.
72140000-8	Servizi di consulenza per prove di accettazione di attrezzature informatiche.
72150000-1	Servizi di consulenza per verifiche di sistemi informatici e servizi di consulenza per attrezzature informatiche.
72200000-7	Programmazione di software e servizi di consulenza.
72210000-0	Servizi di programmazione di prodotti software in pacchetti.
72211000-7	Servizi di programmazione di software di sistemi e di utente.
72212000-4	Servizi di programmazione di software applicativi.
72220000-3	Servizi di consulenza in sistemi informatici e assistenza tecnica.
72221000-0	Servizi di consulenza per analisi economiche.
72222000-7	Servizi di revisione strategica e programmazione di sistemi o tecnologie dell'informazione.
72222100-8	Servizi di revisione strategica di sistemi o tecnologie dell'informazione.
72222200-9	Servizi di programmazione di sistemi o tecnologie dell'informazione.
72222300-0	Servizi di tecnologia dell'informazione.
72223000-4	Servizi di revisione dei requisiti delle tecnologie dell'informazione.
72224000-1	Servizi di consulenza per la gestione di progetti.
72224100-2	Servizi di programmazione per l'implementazione di sistemi.
72224200-3	Servizi di programmazione per l'assicurazione di qualità dei sistemi.
72225000-8	Servizi di valutazione e revisione per l'assicurazione di qualità dei sistemi.
72226000-5	Servizi di consulenza per prove di accettazione di software di sistema.
72227000-2	Servizi di consulenza di integrazione software.
72228000-9	Servizi di consulenza di integrazione hardware.
72230000-6	Servizi di sviluppo di software personalizzati.
72231000-3	Sviluppo di software per usi militari.
72232000-0	Sviluppo di software per trattamento transazionale e software personalizzati.
72240000-9	Servizi di analisi e programmazione di sistemi.
72241000-6	Servizi di specificazione di obiettivi per progetti critici.
72242000-3	Servizi di modellizzazione di progetti.
72243000-0	Servizi di programmazione.
72244000-7	Servizi di prototipazione.
72245000-4	Servizi contrattuali di analisi di sistemi e di programmazione.
72246000-1	Servizi di consulenza di sistemi.
72250000-2	Servizi di manutenzione e assistenza sistemi.
72251000-9	Servizi di ripristino di programmi.
72252000-6	Servizi di archiviazione dati.
72253000-3	Servizi di assistenza informatica e di supporto.
72253100-4	Servizi di assistenza informatica.
72253200-5	Servizi di assistenza sistemi.
72254000-0	Servizi di prova e di manutenzione di software.
72254100-1	Servizi di collaudo di sistemi.

*(segue)*

<b>72260000-5</b>	Servizi connessi al software.
<b>72261000-2</b>	Servizi di assistenza software.
<b>72262000-9</b>	Servizi di sviluppo di software.
<b>72263000-6</b>	Servizi di implementazione di software.
<b>72264000-3</b>	Servizi di riproduzione di software.
<b>72265000-0</b>	Servizi di configurazione di software.
<b>72266000-7</b>	Servizi di consulenza di software.
<b>72267000-4</b>	Servizi di manutenzione di software.
<b>72268000-1</b>	Servizi di fornitura di software.
<b>72300000-8</b>	Servizi di elaborazione dati.
<b>72310000-1</b>	Servizi di trattamento dati.
<b>72311000-8</b>	Servizi di tabulazione informatica.
<b>72311100-9</b>	Servizi di conversione dati.
<b>72311200-0</b>	Servizi di trattamento a lotti.
<b>72311300-1</b>	Servizi di time sharing informatico.
<b>72312000-5</b>	Servizi di alimentazione dati.
<b>72312100-6</b>	Servizi di preparazione dati.
<b>72312200-7</b>	Servizi di riconoscimento ottico dei caratteri.
<b>72313000-2</b>	Servizi di acquisizione dati.
<b>72314000-9</b>	Servizi di raccolta e di collazione dati.
<b>72315000-6</b>	Servizi di gestione e supporto di reti di trasmissione dati.
<b>72315100-7</b>	Servizi di assistenza per una rete di trasmissione dati.
<b>72315200-8</b>	Servizi di gestione di reti di trasmissione dati.
<b>72316000-3</b>	Servizi analisi di dati.
<b>72317000-0</b>	Servizi di registrazione dati.
<b>72318000-7</b>	Servizi di trasmissione dati.
<b>72319000-4</b>	Servizi di fornitura dati.
<b>72320000-4</b>	Servizi di banche dati.
<b>72321000-1</b>	Servizi di banche dati a valore aggiunto.
<b>72322000-8</b>	Servizi di gestione dati.
<b>72500000-0</b>	Servizi informatici.
<b>72510000-3</b>	Servizi di gestione connessi all'informatica.
<b>72511000-0</b>	Servizi software di gestione di rete.
<b>72512000-7</b>	Servizi di gestione documenti.
<b>72513000-4</b>	Servizi di automazione di uffici.
<b>72514000-1</b>	Servizi di gestione di attrezzature informatiche.
<b>72514100-2</b>	Servizi di gestione di impianti mediante attrezzature informatiche.
<b>72514200-3</b>	Servizi di gestione di attrezzature informatiche per lo sviluppo di sistemi informatici.
<b>72514300-4</b>	Servizi di gestione di attrezzature informatiche per la manutenzione di sistemi informatici.
<b>72520000-6</b>	Servizi di consulenza e assistenza informatica.
<b>72521000-3</b>	Servizi di assistenza informatica.
<b>72521100-4</b>	Servizi di assistenza tecnica informatica.
<b>72530000-9</b>	Servizi per rete informatica.

72531000-6	Servizi di rete locale.
72532000-3	Servizi di rete ad estensione geografica.
72540000-2	Servizi di upgrade di computer.
72541000-9	Servizi di espansione di computer.
72541100-0	Servizi di espansione di memoria.
72550000-5	Servizi di audit informatico.
72560000-8	Servizi di collaudo informatico.
72570000-1	Servizi di back-up informatico.
72580000-4	Servizi di conversione informatica di cataloghi.
72590000-7	Servizi professionali connessi al computer.
72591000-4	Elaborazione di accordi sul livello di assistenza.
74000000-9	Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali.
74100000-0	Servizi giuridici, contabili, di revisione, commerciali, gestionali e affini.
74110000-3	Servizi giuridici.
74111000-0	Servizi di consulenza giuridica e di rappresentanza.
74113000-4	Servizi di documentazione e certificazione giuridica.
74113100-5	Servizi di documentazione.
74113200-6	Servizi di certificazione.
74113210-9	Servizi di certificazione della firma elettronica.
74130000-9	Servizi di studi di mercato, sondaggi di opinione e servizi affini.
74131000-6	Servizi di ricerche di mercato.
74131100-7	Servizi di indagine.
74131110-0	Servizi di progettazione di indagini.
74131120-3	Servizi di conduzione di indagini.
74131121-0	Servizi di indagini telefoniche.
74131130-6	Servizi di analisi di indagini.
74131200-8	Servizi di ricerca economica.
74131300-9	Servizi di test di mercato.
74131400-0	Servizi di revisione dei rendimenti.
74131500-1	Studio di fattibilità.
74131600-2	Servizi di ricerca sociale.
74132000-3	Servizi di sondaggi di opinione.
74133000-0	Servizi statistici.
74142000-6	Servizi connessi alla gestione.
74142100-7	Servizi di gestione di progetti, esclusi i progetti di costruzione.
74142110-0	Servizi di supervisione di progetti, esclusi i progetti di costruzione.
74142120-3	Servizi di ideazione progetti, esclusi i progetti di costruzione.
74142200-8	Servizi di arbitrato e conciliazione.
74300000-2	Servizi di collaudo, ispezione, analisi, monitoraggio e controllo.
74310000-5	Servizi di collaudo e analisi tecnica.
74312100-0	Servizi di analisi tecnica.
74313000-6	Servizi di ispezione e collaudo tecnici.
74313100-7	Servizi di ispezione tecnica.
74313200-8	Servizi di collaudo tecnico.
74320000-8	Servizi di monitoraggio e controllo.

*(segue)*

<b>74323000-9</b>	Servizi di controllo della qualità.
<b>74323100-0</b>	Servizi di garanzia della qualità.
<b>74420000-9</b>	Servizi di marketing.
<b>74421000-6</b>	Servizi di marketing diretto.
<b>74422000-3</b>	Servizi promozionali.
<b>74423000-0</b>	Servizi destinati alla clientela.
<b>74423100-1</b>	Servizi di inchiesta presso la clientela.
<b>74423110-4</b>	Servizi di inchiesta relativi alla soddisfazione della clientela.
<b>74423200-2</b>	Servizi di assistenza alla clientela.
<b>74423210-5</b>	Programma di fidelizzazione della clientela.
<b>74521000-7</b>	Servizi di fornitura di personale d'ufficio.
<b>74522000-4</b>	Servizi di fornitura di personale domestico.
<b>74523000-1</b>	Servizi di fornitura di lavoratori per il commercio o l'industria.
<b>74524000-8</b>	Servizi di fornitura di personale infermieristico.
<b>74525000-5</b>	Servizi di fornitura di personale medico.
<b>74530000-3</b>	Servizi di assunzione.
<b>74540000-6</b>	Servizi di gestione del personale, esclusi i servizi di collocamento e messa a disposizione.
<b>74541000-3</b>	Servizi di personale e di foglio paga.
<b>74542000-0</b>	Servizi di formazione del personale.
<b>74543000-7</b>	Servizi di formazione continua del personale.
<b>80420000-4</b>	Servizi di formazione.
<b>80421000-1</b>	Servizi di formazione specialistica.
<b>80421100-2</b>	Servizi di formazione del personale.
<b>80422000-8</b>	Attrezzature per la formazione.
<b>80422100-9</b>	Servizi per programmi di formazione.
<b>80422200-0</b>	Seminari di formazione.
<b>80423000-5</b>	Servizi di formazione professionale.
<b>80423100-6</b>	Servizi di formazione industriale e tecnica.
<b>80423110-9</b>	Servizi di formazione industriale.
<b>80423120-2</b>	Servizi di formazione tecnica.
<b>80423200-7</b>	Servizi di formazione gestionale.
<b>80423300-8</b>	Servizi di avviamento e istruzione per utenti di elaboratori elettronici.
<b>80423310-1</b>	Servizi di formazione informatica.
<b>80423320-4</b>	Corsi informatici.
<b>80427000-3</b>	Servizi di perfezionamento personale.
<b>80490000-5</b>	Gestione di un centro di formazione.