



Commissione
europea

FEBBRAIO 2018

ORIENTAMENTI IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI PER PROFESSIONISTI

su come evitare gli errori più comuni nei
progetti finanziati dai Fondi strutturali
e d'investimento europei

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Il presente documento fornisce istruzioni su come evitare gli errori spesso riscontrati negli appalti pubblici relativi a progetti cofinanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei. L'obiettivo è agevolare l'attuazione dei programmi operativi e incoraggiare l'adozione di buone prassi. Il presente documento non fornisce indicazioni giuridicamente vincolanti ma è finalizzato a fornire raccomandazioni generali e a illustrare le migliori prassi.

I concetti, le idee e le soluzioni proposti nei presenti orientamenti non pregiudicano la legislazione nazionale e dovrebbero essere intesi e possono essere adeguati tenendo conto del quadro giuridico nazionale.

I presenti orientamenti non pregiudicano eventuali interpretazioni che la Commissione possa dare in futuro rispetto a qualsiasi disposizione della legislazione applicabile e non vincolano la Commissione europea. Soltanto la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione.

Table of contents

Glossario degli acronimi	4
PREFAZIONE	7
Introduzione — Come utilizzare gli orientamenti	8
A chi sono destinati questi orientamenti?	8
Qual è lo scopo di questi orientamenti?	8
Struttura degli orientamenti	8
Spiegazione dei simboli: avvertenze e aiuti per gli acquirenti pubblici	9
Ambito di applicazione degli orientamenti	9
Modifiche principali introdotte dalla direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE	11
Nuove definizioni, nuove soglie e una nuova categoria di amministrazioni aggiudicatrici	11
Facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici	12
Ulteriori disposizioni in merito ai motivi di esclusione e ai criteri di aggiudicazione	13
Miglioramento delle misure di salvaguardia contro la corruzione	13
Inclusione di obiettivi strategici ambientali, sociali e in materia di innovazione nelle procedure di appalto	14
Appalti elettronici	14
Modifiche alle procedure	14
Modifiche all'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE	15
1. Preparazione e pianificazione	16
1.1 Valutazione delle esigenze future	17
1.2. Coinvolgimento delle parti interessate	19
1.3. Analisi del mercato	23
1.4. Definizione dell'oggetto	28
1.5. Scelta della procedura	35
1.6. Pianificare la procedura	51
2. Pubblicazione e trasparenza	54
2.1. Stesura dei documenti di gara	54
2.2. Definizione di capitolato d'oneri e norme	59

2.3. Definizione dei criteri	65
2.4. Definizione dei termini	77
2.5. Pubblicità dell'appalto	81
3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerent	86
3.1. Garantire una consegna di offerte conformi alle istruzioni	86
3.2. Avviso di ricevimento e apertura delle offerte	87
3.3. Valutazione e selezione delle offerte	88
4. Valutazione delle offerte e aggiudicazione	92
4.1. Costituzione del comitato di valutazione	92
4.2. Applicazione dei criteri di aggiudicazione	93
4.3. Gestione di offerte anormalmente basse	97
4.4. Richiesta di chiarimenti	98
4.5. Completamento della valutazione e decisione	99
4.6. Aggiudicazione dell'appalto	101
5. Esecuzione del contratto di appalto	104
5.1. Gestione della relazione con il contraente	104
5.2. Gestione dell'esecuzione dell'appalto	105
5.3. Gestione delle modifiche del contratto di appalto	111
5.4. Gestione di reclami e ricorsi	116
5.5. Risoluzione di un contratto di appalto durante il suo periodo di validità	116
5.6. Chiusura del contratto	117
6. Strumentario	118
6.1. Errori più comuni negli appalti pubblici	118
6.2. Risorse e riferimenti	120
6.3. Lista di controllo per la stesura del capitolato d'onori	125
6.4. Lista di controllo per la verifica di appalti pubblici	127
6.5. Modello di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi e di riservatezza	132

Glossario degli acronimi

Acronimo	Definizione
AP	Avviso di preinformazione
BG	Bando di gara
CE	Commissione europea
DG EMPL	Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione europea
DG GROW	Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI della Commissione europea
DG REGIO	Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione europea
DGUE	Documento di gara unico europeo
e-CERTIS	Registro dei certificati transfrontaliero
EFTA	Associazione europea di libero scambio
EMAS	Sistema di ecogestione e audit
FIDIC	International Federation of Consulting Engineers (federazione internazionale degli ingegneri consulenti)
Fondi SIE	Fondi strutturali e d'investimento europei
GPP	Appalti pubblici verdi (Green Public Procurement)
GUUE	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

Acronimo	Definizione
ISO	Organizzazione internazionale per la standardizzazione
OEPV	Offerta economicamente più vantaggiosa
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
PPI	Appalto pubblico per soluzioni innovative
R&S	Ricerca e sviluppo
SEE	Spazio economico europeo
SIMAP	Sistema informativo per gli appalti pubblici (dal francese: <i>Système d'information sur les Marchés Publics</i>)
SRPP	Appalti pubblici socialmente responsabili (<i>Socially Responsible Public Procurement</i>)
TED	Tenders Electronic Daily, supplemento della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea

PREFAZIONE

Dopo il grande successo della prima edizione, che ha registrato più di 70 000 download, siamo particolarmente lieti di presentarvi la versione aggiornata degli Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei.

Il presente documento riveduto tiene conto delle nuove norme semplificate dell'UE in materia di appalti pubblici e delle prime esperienze dirette della loro applicazione sul campo.

L'obiettivo è sostenere i funzionari responsabili degli appalti pubblici di città, regioni e Stati membri europei nelle diverse fasi del processo, evidenziando i settori in cui vengono solitamente commessi errori e mostrando come è possibile evitarli.

Appalti pubblici efficienti, efficaci, trasparenti e fatti in maniera professionale sono fondamentali per rafforzare il mercato unico e stimolare gli investimenti nell'Unione europea, oltre ad essere uno strumento chiave per garantire ai cittadini e alle imprese europei i vantaggi della politica di coesione.

Gli orientamenti aggiornati sono stati elaborati dai servizi della Commissione responsabili degli appalti pubblici, in consultazione con gli esperti di appalti pubblici degli Stati membri.

Si tratta di uno degli elementi costitutivi del nostro ambizioso piano d'azione in materia di appalti pubblici e contribuisce agli obiettivi del pacchetto dell'UE sugli appalti pubblici, recentemente adottato.

Siamo convinti che questo strumento, insieme alle altre iniziative della Commissione in questo campo, continuerà ad aiutare gli Stati membri, le regioni e le città nell'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici e ad aumentare i benefici degli investimenti pubblici a vantaggio dell'economia e dei cittadini europei.

Corina Crețu,
Commissaria europea per la politica regionale

Elżbieta Bieńkowska,
Commissaria europea per il mercato interno,
l'industria, l'imprenditoria e le PMI



Introduzione — Come utilizzare gli orientamenti

A chi sono destinati questi orientamenti?

Questi orientamenti si rivolgono principalmente agli operatori del settore degli appalti che operano in seno alle amministrazioni aggiudicatrici nell'Unione europea e sono incaricati di pianificare ed effettuare l'approvvigionamento di lavori, forniture o servizi pubblici in maniera conforme alle norme, efficiente ed economicamente vantaggiosa.

Anche le autorità di gestione dei programmi dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e altre autorità competenti per programmi finanziati dall'UE possono trovare utili i presenti orientamenti qualora agiscano da acquirenti pubblici o effettuino controlli su appalti pubblici realizzati da beneficiari di sovvenzioni UE (cfr. 6.4. Lista di controllo per la verifica di appalti pubblici).

Qual è lo scopo di questi orientamenti?

I presenti orientamenti intendono offrire **assistenza pratica ai funzionari responsabili degli appalti pubblici, aiutandoli a evitare alcuni tra gli errori e le rettifiche finanziarie più frequenti** rilevati negli ultimi anni dalla Commissione nell'uso dei fondi SIE (cfr. 6.1. Errori più comuni negli appalti pubblici).

Il presente documento ha una funzione di orientamento: va considerato come un supporto e non sostituisce procedure e regolamenti interni.

Non si tratta di un manuale d'istruzioni su come ottemperare alle prescrizioni stabilite dalla direttiva 2014/24/UE.

Sicuramente non si tratta di un'interpretazione giuridica definitiva del diritto dell'Unione.

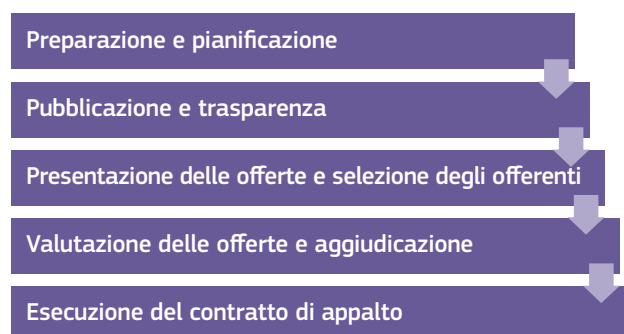
È fondamentale che tutti coloro che sono coinvolti nella procedura di appalto rispettino la legislazione nazionale, i regolamenti interni della propria organizzazione e le norme UE.

In assenza di documenti orientativi equivalenti a livello nazionale o specifici per un determinato fondo, le autorità di gestione possono scegliere volontariamente di adottare il presente documento quale orientamento per i beneficiari di sovvenzioni UE.

Struttura degli orientamenti

I presenti orientamenti sono **strutturati seguendo le fasi principali di una procedura di appalto pubblico**, dalla pianificazione all'esecuzione del contratto di appalto, ed evidenziano le questioni a cui prestare attenzione e i potenziali errori da evitare, nonché metodi o strumenti specifici da utilizzare.

Figura 1. Fasi principali di una procedura di appalto pubblico



Uno **strumentario** mette inoltre a disposizione alcuni strumenti pronti all'uso e risorse aggiuntive in merito a temi specifici.

Spiegazione dei simboli: avvertenze e aiuti per gli acquirenti pubblici

Gli orientamenti accompagnano i funzionari responsabili degli appalti lungo le diverse fasi della procedura, evidenziando le situazioni nelle quali vengono solitamente commessi errori e mostrando il modo in cui è possibile evitarli.



RISCHIO DI ERRORI!

Il simbolo evidenzia le situazioni nelle quali si verificano gli errori più comuni e più gravi. Di conseguenza, vengono fornite analisi e ulteriori indicazioni di orientamento al fine di evitare tali errori nella maniera più efficace possibile.



AIUTO!

Si tratta di un punto in cui vengono forniti consigli specifici agli operatori del settore degli appalti pubblici e/o risorse supplementari mediante lo strumentario o rimandi ad altri documenti.

Ambito di applicazione degli orientamenti

I presenti orientamenti mirano a fornire sostegno agli operatori del settore degli appalti pubblici (chiamati anche acquirenti pubblici o funzionari responsabili degli appalti pubblici) nella gestione di appalti finanziati dall'UE per l'acquisto di lavori, forniture e servizi

così come stabilito nella direttiva 2014/24/UE¹ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (cfr. la seguente Tabella 1).

Tabella 1. Tipi di appalti pubblici

Appalti pubblici di lavori	Appalti pubblici di forniture	Appalti pubblici di servizi
Appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione, oppure tanto la progettazione quanto l'esecuzione di lavori, ad esempio lavori edili o di ingegneria civile quali la costruzione di una strada o di un impianto di depurazione.	Appalti pubblici aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto di prodotti, quali ad esempio articoli di cancelleria, veicoli o computer.	Appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione di servizi quali servizi di consulenza, formazione o pulizia.
Elenco dettagliato dei lavori riportato nell'allegato II della direttiva		Elenco dettagliato dei servizi riportato nell'allegato XIV della direttiva

Source: Directive 2014/24/EU

¹ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eli=dir:2014:24:oj>.

I presenti orientamenti forniscono consigli e raccomandazioni alle amministrazioni aggiudicatrici sulla base del quadro giuridico europeo, in particolare della direttiva 2014/24/UE. Tale legislazione si applica al di sopra di una serie di soglie stabilite a livello di Unione, il che significa che definisce requisiti minimi validi esclusivamente per le procedure di appalto con valore monetario superiore a un dato importo (ossia il valore dell'appalto)². Se il valore dell'appalto è inferiore a tali soglie UE, le

procedure di appalto sono disciplinate dalle norme nazionali, ma devono rispettare comunque i principi generali stabiliti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea³.

Nonostante i presenti orientamenti non trattino gli appalti al di sotto di tali soglie, gli insegnamenti e gli esempi generali forniti dagli stessi possono essere utili per tutti i tipi di procedure di appalto, ivi comprese quelle di minore valore.



Maggiori informazioni sulle norme UE in materia di appalti

Maggiori informazioni sulle direttive in materia di appalti pubblici, sulle soglie applicabili e sulle comunicazioni interpretative dedicate a temi specifici (quali “contratti quadro e appalti inferiori alle soglie”) sono fornite:

dalla Commissione europea, DG GROW:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_it

dall'iniziativa SIGMA: note orientative e pubblicazioni chiave in materia di appalti:

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

² Le soglie UE in vigore sono presentate in dettaglio nel capitolo che segue dedicato alle modifiche principali introdotte dalla direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE.

³ Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 2012/C 326/01. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

Modifiche principali introdotte dalla direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE

Inizialmente è stato sviluppato un quadro giuridico europeo per gli appalti pubblici con l'obiettivo di garantire che le imprese operanti nel mercato unico europeo potessero competere nel contesto di appalti pubblici, nonché con l'obiettivo di progettare gare d'appalto al di sopra di determinate soglie. Il quadro giuridico mirava a garantire parità di trattamento e trasparenza, a ridurre le frodi e la corruzione e a eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi alla partecipazione a gare d'appalto transfrontaliere. Più di recente, gli appalti pubblici hanno iniziato a includere obiettivi strategici aggiuntivi quali la sostenibilità ambientale, l'inclusione sociale e la promozione dell'innovazione (cfr. sezione 2.2.2. Uso strategico dei criteri verdi, di responsabilità sociale e innovazione negli appalti pubblici).

Il quadro giuridico europeo per gli appalti pubblici⁴ è quindi costituito da:

- » i principi derivanti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) quali parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza; e
- » le tre direttive sugli appalti pubblici: la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Nonostante i principi del regolamento sugli appalti pubblici siano rimasti per lo più invariati, le direttive del 2014 hanno introdotto una serie di modifiche che possono essere applicabili a partire dal 18 aprile 2016 anche se il processo di recepimento non è ancora stato concluso in tutti gli Stati membri.

Al fine di conseguire gli obiettivi politici strategici dell'UE, garantendo al tempo stesso l'uso più efficien-

te possibile dei fondi pubblici, la riforma degli appalti pubblici del 2014 ha perseguito diversi propositi:

- » rendere la spesa pubblica più efficiente;
- » chiarire nozioni e concetti di base in maniera da garantire la certezza del diritto;
- » agevolare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici;
- » promuovere l'integrità e la parità di trattamento;
- » consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare meglio gli appalti a sostegno dell'innovazione e degli obiettivi comuni sociali e ambientali; e
- » integrare la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La presente sezione illustra le modifiche principali⁵ introdotte dalla riforma alle quali gli operatori del settore degli appalti dovrebbero prestare attenzione, in particolare se sono abituati a fare riferimento alle precedenti direttive.

Nuove definizioni, nuove soglie e una nuova categoria di amministrazioni aggiudicatrici

La direttiva 2014/24/UE fornisce definizioni nuove per chiarire le diverse **nozioni utilizzate nelle procedure di appalto**, quali il documento di gara e l'operatore economico (nonché i concetti di candidato e offerente), e presenta concetti nuovi che sono ora essenziali negli appalti pubblici, quali quelli di mezzo elettronico, ciclo di vita, innovazione o etichettatura.

⁴ Commissione europea, DG GROW, Appalti pubblici - Legal rules and implementation.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_it.

⁵ Commissione europea, DG GROW, EU public procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency.

Una panoramica delle nuove norme UE in materia di appalti e concessioni introdotte il 18 aprile 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8562.

Sono inoltre state introdotte **due categorie di amministrazioni aggiudicatrici** in maniera da differenziare le autorità governative centrali (organismi pubblici nazionali) e le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali operanti a livello regionale e locale. Queste due categorie incidono principalmente sulle soglie di applicazione delle direttive (cfr. in appresso). La soglia è più elevata per le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali nei casi di appalti pubblici di forniture e nella maggior parte degli appalti pubblici di servizi.

Le **soglie** al di sopra delle quali si applica la legislazione europea in materia di appalti pubblici sono state modificate e, attualmente, differiscono per le autorità centrali e quelle sub-centrali (cfr. la seguente Tabella 2). Le soglie vengono modificate con regolarità, di norma ogni due anni, e possono essere verificate costantemente sul sito web della Commissione⁶.

Tabella 2. Soglie UE per gli appalti pubblici dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019

	Lavori	Forniture	Servizi		
			Servizi sociali e servizi specifici	Servizi sovvenzionati	Tutti gli altri servizi
Autorità governative centrali	5 548 000 EUR	144 000 EUR ⁷	750 000 EUR	221 000 EUR	144 000 EUR
Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali	5 548 000 EUR	221 000 EUR	750 000 EUR	221 000 EUR	

Fonte: regolamento delegato (UE) 2017/2365 della Commissione, del 18 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle soglie applicabili per le procedure di aggiudicazione degli appalti.

Facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici

Le amministrazioni aggiudicatrici sono incoraggiate a **suddividere i contratti in lotti** in maniera da facilitare la partecipazione delle PMI alle procedure di appalto pubblico. Sono comunque libere di non effettuare tale suddivisione, tuttavia in tal caso devono motivare la loro scelta.

Le amministrazioni aggiudicatrici non possono definire **requisiti di fatturato per gli operatori** economici pari a più di due volte il valore dell'appalto, fatta eccezione nei casi in cui esiste una giustificazione specifica.

Gli operatori economici possono utilizzare lo strumento online **e-CERTIS**⁸ per scoprire quali documenti amministrativi potrebbero essere tenuti a fornire in ciascun paese dell'UE. Ciò dovrebbe aiutarli a partecipare ad appalti transfrontalieri nel caso in cui non abbiano familiarità con i requisiti in vigore in altri paesi.

⁶ La DG GROW pubblica i valori aggiornati delle soglie UE in materia di appalti all'indirizzo (in inglese): http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_it.

⁷ Per gli appalti pubblici a norma della direttiva 2009/81/CE sugli appalti per la difesa e la sicurezza sensibile, le soglie applicabili ammontano a 5 548 000 EUR per gli appalti di lavori e a 443 000 EUR per gli appalti di servizi e forniture.

⁸ e-CERTIS. Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=en>.

Il **documento di gara unico europeo** (DGUE)⁹ consente agli operatori economici di autodichiarare elettronicamente di soddisfare le condizioni richieste per partecipare a una procedura di appalto pubblico. Solitamente l'aggiudicatario è tenuto a fornire prove documentali complete. In futuro, potrebbe essere eliminato anche questo obbligo qualora tali prove possano essere collegate elettronicamente a banche dati nazionali.

A partire dal 18 ottobre 2018, al più tardi, un operatore economico potrebbe non dover più fornire documenti amministrativi complementari nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice possieda già tali documenti.

Ulteriori disposizioni in merito ai motivi di esclusione e ai criteri di aggiudicazione

Le **nuove disposizioni in merito ai criteri di esclusione** consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di respingere gli operatori economici che hanno mostrato prestazioni scarse o carenze significative nel contesto di un precedente appalto pubblico. Le nuove disposizioni consentono inoltre alle amministrazioni di respingere gli operatori che falsano la concorrenza praticando gare collusive con altri operatori economici.

Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, le amministrazioni aggiudicatrici sono incoraggiate a passare dai criteri basati "esclusivamente sul prezzo" ai **criteri "OEPV"** (offerta economicamente più vantaggiosa). I criteri OEPV possono essere basati sui costi e possono includere anche altri aspetti all'interno di un "miglior rapporto qualità/prezzo" (ad esempio qualità dell'offerta, organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale, condizioni di fornitura quali processi e tempistiche). I criteri di aggiudicazione devono essere definiti e ponderati in maniera chiara nel bando di gara o nei documenti di gara. Inoltre, ogni aggiudicazione di appalti pubblici deve essere documentata in una relazione di valutazione specifica che deve essere inviata alla Commissione su richiesta.

Miglioramento delle misure di salvaguardia contro la corruzione

Le **definizioni e le norme relative al conflitto di interessi** sono state chiarite. Le amministrazioni aggiudicatrici sono ora tenute a sforzarsi maggiormente per attuare misure appropriate contro i conflitti di interessi. Le norme non stabiliscono le misure di salvaguardia alle quali si dovrebbe ricorrere, tuttavia, si potrebbero sviluppare talune prassi comuni. Ad esempio, tutti i funzionari responsabili degli appalti pubblici potrebbero essere tenuti a firmare una dichiarazione per ciascuna procedura di appalto al fine di confermare che non hanno alcun interesse nei confronti di alcun offerente partecipante.

Gli operatori economici esclusi dagli appalti pubblici per cattive prassi possono essere inclusi nuovamente qualora dimostrino chiaramente di aver agito in maniera appropriata **per prevenire illeciti e infrazioni**.

Se il periodo di esclusione non era stato fissato in una sentenza definitiva, il periodo di esclusione non può superare i **5 anni** dalla data della condanna in caso di motivi di esclusione obbligatori oppure **3 anni** dalla data dell'evento pertinente in caso di motivi di esclusione facoltativi.

Le nuove disposizioni disciplinano la **modifica di contratti** di appalto al fine di evitare abusi e garantire una concorrenza leale per potenziali nuovi compiti.

Gli Stati membri devono garantire il monitoraggio dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici e che le autorità o strutture di controllo **segnalino le violazioni delle norme sugli appalti pubblici** alle autorità nazionali e mettano a disposizione del pubblico i risultati della loro attività di controllo. Ogni 3 anni gli Stati membri devono altresì presentare una relazione alla Commissione sulle fonti più frequenti di errata applicazione o di incertezza del diritto, sulle misure di prevenzione nonché sull'individuazione e sulla segnalazione adeguata di casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi.

Il ricorso agli **appalti elettronici rende la procedura più trasparente**, riduce l'interazione sleale tra i funzionari responsabili degli appalti e gli operatori economici e facilita l'individuazione di irregolarità e corruzione grazie a piste di controllo trasparenti¹⁰.

⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione, del 5 gennaio 2016, che stabilisce il modello di formulario per il documento di gara unico europeo. Disponibile all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_003_R_0004.

¹⁰ OCSE, Preventing Corruption in Public Procurement [Prevenzione della corruzione negli appalti pubblici], 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Inclusione di obiettivi strategici ambientali, sociali e in materia di innovazione nelle procedure di appalto

Le nuove direttive confermano il ruolo strategico degli appalti pubblici non soltanto nel garantire che i fondi pubblici vengano spesi in maniera economicamente efficiente, assicurando nel contempo il migliore rapporto qualità/prezzo per l'acquirente pubblico; bensì anche confermando il loro ruolo strategico nel conseguimento di obiettivi strategici, in particolare in materia di innovazione, ambiente e inclusione sociale. Ciò viene attuato in vari modi:

- » i documenti di gara devono richiedere esplicitamente agli operatori economici di rispettare gli **obblighi sociali e in materia di diritto del lavoro**, ivi incluse le convenzioni internazionali;
- » le amministrazioni aggiudicatrici sono incoraggiate a **utilizzare** al meglio, dal punto di vista strategico, **gli appalti pubblici per stimolare l'innovazione**. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale;
- » le amministrazioni aggiudicatrici possono riservare l'aggiudicazione di determinati appalti pubblici di servizi a **mutue e imprese sociali** per un periodo di tempo limitato;
- » le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere **etichettature, certificati** o altre forme equivalenti di conferma delle caratteristiche sociali e/o ambientali;
- » le amministrazioni aggiudicatrici hanno la facoltà di tenere conto di fattori ambientali o sociali nei **criteri di aggiudicazione** o nelle **condizioni di esecuzione dell'appalto**;
- » le amministrazioni aggiudicatrici possono altresì prendere in considerazione il **costo totale del ciclo di vita** al momento dell'aggiudicazione di

appalti. Ciò potrebbe incoraggiare offerte più sostenibili e di migliore valore che potrebbero consentire risparmi nel lungo termine nonostante inizialmente sembrino essere più costose.

Appalti elettronici

Le amministrazioni aggiudicatrici hanno tempo fino al 18 ottobre 2018 per attuare **esclusivamente appalti pubblici elettronici** tramite piattaforme dedicate per gli appalti pubblici elettronici¹¹. Ciò significa che l'intera procedura di appalto, dalla pubblicazione dei bandi di gara alla presentazione delle offerte, deve essere eseguita elettronicamente entro tale termine.

A decorrere dal 18 aprile 2018, il **documento di gara unico europeo** (DGUE) potrà essere fornito esclusivamente in formato elettronico. Fino ad allora, tale documento potrà essere stampato, compilato manualmente, scansionato e inviato per via elettronica. La Commissione ha in effetti sviluppato uno strumento¹² che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di creare il loro DGUE e allegarlo ai documenti di gara.

Nel contesto del sistema di informazione del mercato interno (IMI), la Commissione ha istituito il servizio online **e-CERTIS** per individuare la **corrispondenza tra documenti amministrativi** richiesti di frequente nelle procedure di appalto nei 28 Stati membri, in un paese candidato (Turchia) e in tre paesi SEE/EFTA (Islanda, Liechtenstein e Norvegia).

Modifiche alle procedure

Le procedure aperte e ristrette restano i **tipi principali di procedure** disponibili per tutti i tipi di appalti pubblici.

I **termini minimi** concessi agli operatori economici per presentare le loro offerte e altri documenti di gara sono stati ridotti di circa un terzo (cfr. sezione 2.4 Definizione dei termini). Ciò contribuirà ad accelerare le procedure, tuttavia consente comunque termini più lunghi in casi specifici.

¹¹ Commissione europea, comunicazione: Gli appalti pubblici elettronici ridurranno gli oneri amministrativi e porranno fine alle offerte sleali, gennaio 2017. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/growth/content/electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding-0_it.

¹² Commissione europea, DG GROW, Documento di gara unico europeo - Servizio di compilazione e riutilizzo del DGUE. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/tools/esp/>

Il ricorso alla **procedura competitiva con negoziazione è più flessibile** (in precedenza denominata procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara) e può essere utilizzata a determinate condizioni, anche quando l'appalto è complesso o non può essere realizzato secondo una procedura pronta per l'uso. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno maggiore libertà di negoziare con un numero ridotto di operatori economici. Innanzitutto, viene effettuata una selezione tra i candidati che hanno risposto all'avviso di pubblicità e hanno presentato un'offerta iniziale. Successivamente, l'amministrazione aggiudicatrice può avviare negoziazioni con gli offerenti selezionati per cercare di ottenere offerte migliori.

È stato introdotto un nuovo **regime più flessibile** per i servizi sociali e sanitari e taluni altri servizi. Tale regime implica una soglia più elevata (750 000 EUR) ma anche taluni obblighi, tra i quali l'obbligo di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE). Tale regime sostituisce il precedente sistema di cui all'allegato II B della direttiva 2004/18/CE.

Ora le direttive fanno riferimento in maniera esplicita agli **appalti pre-commerciali** e hanno incoraggiato un ricorso più ampio a questo tipo di appalti chiarendo l'esenzione per i servizi di ricerca e sviluppo.

È stata altresì introdotta una nuova procedura: il **partenariato per l'innovazione**. Tale procedura combina nel contesto di un'unica procedura l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo e quello delle soluzioni innovative così sviluppate. Ciò avviene attraverso la costituzione di un partenariato tra l'operatore economico e l'amministrazione aggiudicatrice.

Ricorrendo ad appalti **misti** è possibile combinare diversi tipi di appalti (lavori, servizi o forniture) in un'unica procedura di appalto. Le norme applicabili in tal caso sono quelle applicabili al tipo di appalto corrispondente all'oggetto principale del contratto di appalto.

Le direttive contengono raccomandazioni esplicite che invitano le amministrazioni aggiudicatrici a effettuare **consultazioni di mercato** al fine di preparare meglio le loro procedure di appalto e informare gli operatori economici in merito alle loro esigenze, a condizione che ciò non falsi la concorrenza.

Modifiche all'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE

La direttiva 2014/24/UE estende l'ambito di applicazione delle norme in materia di appalti oltre l'aggiudicazione e la conclusione di un contratto di appalto e include **disposizioni atte a disciplinare la modifica e la risoluzione di contratti di appalto**.

I contratti di concessione di lavori sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici. La nuova **direttiva 2014/23/UE¹³ tratta tutti i contratti di concessione** tanto per i lavori quanto per i servizi.

Forme di cooperazione pubblico-pubblico che non determinano distorsioni della concorrenza in relazione agli operatori economici privati non rientrano nell'ambito di applicazione della legislazione sugli appalti pubblici:

- » **contratti tra entità operanti all'interno del settore pubblico possono essere conclusi direttamente** a condizione che siano soddisfatte cumulativamente tre condizioni: innanzitutto, l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul contraente un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; in secondo luogo, più dell'80 % delle attività del contraente deve essere affidato dall'amministrazione aggiudicatrice controllante; e, infine, non deve esserci alcuna partecipazione di capitali privati diretti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice nel contraente. La natura e l'ambito di applicazione di tale controllo sono descritti in maniera esaustiva nella direttiva 2014/24/UE e dovrebbero essere verificati attentamente caso per caso prima di stipulare contratti di appalto "interni"¹⁴;
- » là dove la **collaborazione tra enti pubblici** induca due o più amministrazioni aggiudicatrici a concludere un contratto di appalto per conseguire obiettivi comuni di interesse pubblico, tale contratto non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE. In tal caso le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti devono svolgere sul mercato aperto meno del 20 % delle attività interessate dalla cooperazione.

¹³ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Disponibile all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01.

¹⁴ Maggiori dettagli sulla natura e sulla portata di tale controllo sono forniti all'articolo 12 "Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico" della direttiva 2014/24/UE.

1. Preparazione e pianificazione

La fase preparatoria di una procedura di appalto mira all'elaborazione di una procedura solida per la consegna dei lavori, dei servizi o delle forniture richiesti, ed è la fase più cruciale in assoluto poiché le decisioni prese in tale sede determineranno la riuscita dell'intera procedura.

Come illustrato dettagliatamente nella figura che segue, una procedura di appalto pubblico è costituita da più passaggi e fasi, strettamente interconnessi tra loro, che vanno dalla pianificazione all'esecuzione e alla chiusura.

Figura 2. Fasi tipiche della procedura di appalto pubblico

1. Preparazione e pianificazione	2. Pubblicazione e trasparenza	3. Presentazione delle offerte, apertura e selezione	4. Valutazione e aggiudicazione	5. Esecuzione del contratto di appalto
<ul style="list-style-type: none">» Individuazione delle esigenze future» Coinvolgimento delle parti interessate» Analisi del mercato» Definizione dell'oggetto» Scelta della procedura	<ul style="list-style-type: none">» Stesura del capitolato d'onori, criteri inclusi» Preparazione dei documenti di gara» Pubblicità dell'appalto» Fornitura di chiarimenti	<ul style="list-style-type: none">» Ricezione e apertura» Applicazione dei motivi di esclusione» Selezione degli offerenti adatti	<ul style="list-style-type: none">» Valutazione delle offerte» Aggiudicazione e firma del contratto» Notifica agli offerenti e pubblicazione dell'aggiudicazione	<ul style="list-style-type: none">» Gestione e monitoraggio dell'esecuzione» Emissione di pagamenti» Se necessario, gestione di modifiche o della risoluzione del contratto» Chiusura del contratto

Se la fase di preparazione della procedura di appalto viene eseguita correttamente, è più probabile che le restanti fasi procedano senza difficoltà. Spesso l'amministrazione aggiudicatrice sottovaluta tutta-

via la fase di pianificazione della procedura o non la esegue affatto. This section will take practitioners through the different 'must-dos' in preparing a procurement procedure.



La preparazione richiede tempo e competenza

Talvolta la preparazione può richiedere molto tempo, ma è sempre una fase cruciale.

A seconda dell'entità e della complessità dell'appalto, la preparazione può richiedere giorni o persino mesi prima che si possa pubblicare il bando di gara. Una buona pianificazione dovrebbe però consentire di ridurre al minimo il rischio di dover modificare o variare un appalto durante l'attuazione e può contribuire a evitare errori.

In effetti, nel contesto dei finanziamenti tramite i fondi SIE, sono stati effettuati numerosi riesami sui “motivi degli errori”, dai quali è emerso che una scarsa pianificazione, soprattutto all’inizio di una procedura di appalto, costituiva la causa degli errori maggiori.

Di conseguenza, le amministrazioni aggiudicatrici assumono sempre più **funzionari responsabili degli appalti pubblici**, in particolare quando svolgono appalti pubblici complessi, rischiosi e di valore elevato. Questa crescente professionalizzazione della funzione preposta agli appalti è considerata una migliore prassi.

Questa sezione illustrerà agli operatori del settore degli appalti le diverse attività da svolgere necessariamente nella preparazione di una procedura di appalto.

1.1 Valutazione delle esigenze future

La prima cosa che un’amministrazione aggiudicatrice dovrebbe fare prima di avviare una procedura di appalto è pensare all’esigenza che la procedura nel suo

complesso è destinata a soddisfare. In effetti, tale necessità risulta da una carenza di capacità del settore pubblico di svolgere uno dei suoi compiti. Le autorità pubbliche non sono in grado di soddisfare tale compito con le loro risorse interne ed è per questo che hanno la necessità di acquisire sostegno esterno.

Di conseguenza ciascuna amministrazione aggiudicatrice dovrebbe essere in grado di giustificare debitamente una procedura di appalto in quanto la stessa dovrebbe soddisfare un’esigenza specifica o essere necessaria per svolgere un’attività di pubblico interesse.



Iniziare chiedendosi il perché

Spesso l’oggetto di un appalto viene deciso in maniera troppo rapida, senza definire correttamente il motivo per cui lo stesso si rende necessario e qual è l’obiettivo finale. Di conseguenza, i lavori, le forniture o i servizi forniti finiscono per essere parzialmente o totalmente scollegati dall’esigenza che si intendeva soddisfare.

Ciò si traduce in un uso inefficiente di fondi pubblici e in uno scarso rapporto qualità/prezzo.

È opportuno chiarire che **l’esigenza da individuare non è il prodotto o il servizio che si intende ottenere, bensì la funzione mancante per il conseguimento di un obiettivo o lo svolgimento di un’attività.**

Ad esempio, i committenti non dovrebbero partire da un’affermazione del tipo “abbiamo l’esigenza di acquistare una stampante”, quanto piuttosto da una constatazione come “abbiamo l’esigenza di stampare”. In questo caso specifico la funzione di stampa può essere conseguita ricorrendo a opzioni diverse dall’acquisto, ad esempio condividendo una stampante con altri servizi o noleggiandone una da un’azienda esterna. Tutte queste alternative devono essere prese in considerazione prima di avviare la procedura di appalto.

In sostanza, la **procedura fondamentale** che i committenti dovrebbero tenere a mente è:

- » individuare l’esigenza con le parti interessate;
- » scegliere la procedura;
- » scrivere le specifiche tecniche (spesso denominate capitolato d’oneri) nel caso di approvvigionamento di servizi (cfr. sezione 2.1 Stesura dei documenti di gara).

I piani di lavoro per progetti o programmi finanziati dall'UE sono di norma definiti per diversi anni, il che significa che dovrebbe essere più facile per le amministrazioni aggiudicatrici prevedere quali lavori, forniture o servizi avranno necessità di acquistare.

Una volta individuate le esigenze, le amministrazioni aggiudicatrici devono valutarle attentamente prima di avviare una procedura di appalto. Per svolgere tale attività è preferibile riunire un piccolo gruppo di persone e coinvolgere le parti interessate interne ed esterne (cfr. sezione 1.2 Coinvolgimento delle parti interessate).



Possibili domande che contribuiscono a valutare l'esigenza in esame

Le domande riportate qui di seguito possono contribuire a guidare le discussioni sull'analisi dell'esigenza in esame.

- » Qual è la mia esigenza? Di quale funzione mancante necessito per conseguire i miei obiettivi?
- » Disponiamo internamente di risorse umane e/o tecniche?
- » Possiamo soddisfare tale esigenza senza avviare una procedura di appalto? Pur essendo spesso ignorate, le alternative agli appalti pubblici dovrebbero essere considerate con attenzione e confrontate in maniera adeguata.
- » Abbiamo analizzato modi diversi per soddisfare le esigenze individuate? Potremmo acquistare, prendere in locazione o in affitto il bene o il servizio oppure definire un partenariato pubblico-privato per ottenere ciò che si intende acquisire?
- » Quali risultati finali intendiamo conseguire?
- » Abbiamo l'esigenza di acquistare lavori, forniture o servizi oppure una combinazione degli stessi?
- » Quali caratteristiche sono essenziali e quali accessorie?
- » La quantità o portata considerate sono necessarie o sarebbero sufficienti anche una quantità o una portata più limitate?
- » Quali sono gli aspetti fondamentali per soddisfare l'esigenza?
- » Sarebbe opportuno acquistare soluzioni pronte per l'uso o soltanto una soluzione personalizzata soddisferebbe le nostre esigenze?
- » Sarebbe importante avviare un dialogo con la comunità imprenditoriale?
- » Quali potrebbero essere gli impatti ambientali di tale acquisto?
- » Quali potrebbero essere gli effetti sociali di tale acquisto?
- » Tale acquisto richiede un approccio innovativo per ottenere una soluzione personalizzata che non esiste già sul mercato?

Oltre ad analizzare l'esigenza e a determinare la portata della futura procedura di appalto, valutare l'esigenza in questo modo consente di essere aperti nei confronti di mezzi alternativi per soddisfare un'esigenza che non sono necessariamente

legati a lavori, prodotti o servizi specifici. Consente inoltre alle amministrazioni aggiudicatrici di tenere conto di altre considerazioni, quali potenziali impatti ambientali e sociali, nella definizione delle esigenze di appalto.



Esempi di mancata valutazione dell'esigenza rilevata da revisori

I due studi di casi riportati qui di seguito mostrano come valutare correttamente le esigenze può contribuire a garantire un uso efficiente dei fondi pubblici.

1. Acquisto non necessario di apparecchiature informatiche

Un dipartimento ha acquistato 250 computer per sostituire le apparecchiature esistenti che non erano ancora state ammortizzate. Tale acquisto era stato ritenuto necessario poiché si stava per installare un nuovo software che apparentemente richiedeva maggiori capacità hardware rispetto a quelle dei computer esistenti. I revisori hanno esaminato questa motivazione e hanno scoperto che il nuovo software avrebbe potuto essere utilizzato senza restrizioni sui computer disponibili. Di conseguenza l'appalto era ingiustificato.

2. Fornitura non necessaria di macchinari nuovi

La manutenzione di strade pubbliche veniva effettuata da uffici regionali, che mettevano a disposizione personale e attrezzature. Il dipartimento ha acquistato macchinari nuovi per uno di tali uffici, tra cui un rullo compressore del valore di 50 000 EUR. Esaminando le possibili alternative a tale acquisto, il revisore ha verificato quanti rulli compressori fossero già in funzione o saturati in termini di sfruttamento della capacità. Da tale analisi è emerso che diversi rulli compressori di altri uffici venivano utilizzati soltanto per poche ore. Dai dati disponibili il revisore ha dedotto che sarebbe stato possibile trasferire uno di quei rulli compressori anziché acquistarne uno nuovo.

Fonte: note orientative SIGMA in materia di appalti pubblici, Brief 28: Audit of Public Procurement [Nota 28: audit di appalti pubblici], settembre 2016.

1.2. Coinvolgimento delle parti interessate

Come menzionato in precedenza, spesso la valutazione critica della ragione fondamentale dell'acquisto può essere effettuata al meglio con una sessione interattiva di gruppo che coinvolga tutte le principali parti interessate. Lo stesso vale per le fasi di stesura delle specifiche tecniche e monitoraggio dell'esecuzione dell'appalto.

In sintesi, questa fase riguarda la nomina e la costituzione di un gruppo di progetto incaricato di ese-

guire la procedura di appalto. Tale gruppo dovrebbe essere costituito da:

- » un **gruppo principale incaricato della gestione dell'appalto**. Possono essere necessarie da 1 a 3 persone, a seconda della complessità dell'oggetto, ad esempio un funzionario responsabile di appalti pubblici e un responsabile tecnico di progetto. Tutti gli appalti richiedono, come minimo, un responsabile di progetto che disponga tanto di competenze in materia di appalti quanto di competenze tecniche in maniera da essere in grado di gestire l'appalto;

» un **gruppo di lavoro più ampio** costituito dal gruppo principale e da esperti interni specializzati nella materia (ad esempio ingegneri civili, architetti, specialisti informatici o avvocati), membri dell'amministrazione che beneficeranno del prodotto o del servizio acquistato o altri membri che hanno gestito acquisti analoghi e possono apportare la loro esperienza al gruppo. Potrebbero essere necessari anche consulenti specialisti esterni in base al numero pianificato e alla complessità degli appalti.

I ruoli e le responsabilità durante la procedura di appalto devono essere definiti in maniera chiara nei manuali operativi dell'amministrazione aggiudicatrice, in particolare al fine di coinvolgere i clienti o gli utenti interni ed esterni.

1.2.1. Principali parti interessate interne

L'individuazione delle parti interessate interne è fondamentale per la riuscita del futuro appalto. Le parti interessate possono essere clienti/utenti o altre parti interne che abbiano un interesse nell'appalto. Potrebbe essere altresì importante coinvolgere rappresentanti eletti in questa prima fase della procedura.

Il gruppo principale deve assicurarsi di coinvolgere tali gruppi interni il prima possibile in maniera da consentire loro di **apportare le loro competenze** alla fase di preparazione e **sviluppare il loro senso di titolarità** del progetto.

La progettazione di specifiche tecniche a regola d'arte è fondamentale per attuare il contratto e conseguire il risultato desiderato; di conseguenza si dovrebbero coinvolgere fin dall'inizio parti interessate tecnicamente qualificate. Col progredire dell'appalto e il mutare del suo oggetto principale potrebbe essere necessario coinvolgere parti interessate diverse e anche le loro esigenze potrebbero cambiare.

1.2.2. Principali parti interessate esterne

Può essere molto utile coinvolgere parti interessate esterne qualora la competenza richiesta non sia disponibile all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice. Potrebbe trattarsi di esperti specializzati (ad esempio architetti, ingegneri, avvocati, economisti) o persino di organizzazioni imprenditoriali, altre autorità pubbliche o imprese.



Non coinvolgere fin dall'inizio le persone giuste può risultare costoso in una fase successiva

Il mancato riconoscimento della necessità di coinvolgere tanto le parti interessate interne quanto quelle esterne è una critica comune mossa a molti appalti. Spesso ciò ha un impatto negativo sulla riuscita dell'appalto, a volte con conseguenti costi aggiuntivi per correggere omissioni o errori. Un capitolato d'oneri inadeguato porta a modifiche complesse e a carichi di lavoro più elevati per trattare le questioni e le rettifiche impreviste. Quando i documenti di gara non sono chiari, gli offerenti tendono inoltre a coprire i loro rischi offrendo prezzi più elevati.

Le migliori prassi mostrano che vale la pena che l'amministrazione aggiudicatrice investa in competenze tecniche esterne durante la preparazione dell'appalto al fine di assicurarsi di ottenere il migliore risultato a fronte del denaro speso e di evitare modifiche o i costi per una nuova indizione della procedura in un momento successivo.

Consultare e lavorare a stretto contatto con esperti esterni non dovrebbe tuttavia mettere a repentaglio l'indipendenza del processo decisionale delle amministrazioni aggiudicatrici e/o creare situazioni di potenziale conflitto di interessi che violerebbero

i principi di parità di trattamento e trasparenza. Si raccomanda pertanto di applicare gli stessi principi di riservatezza e integrità della consultazione di mercato (cfr. sezione 1.3.2 Consultazione preliminare di mercato).

1.2.3. Integrità e conflitto di interessi

In una procedura di appalto pubblico si verifica un conflitto di interessi là dove viene compromessa la capacità di una persona di svolgere il suo ruolo in maniera imparziale e obiettiva. Ciò vale per le persone e l'ordinatore incaricati dello svolgimento della procedura e per chiunque sia coinvolto nelle fasi di apertura e valutazione delle offerte.

Più specificamente, un conflitto di interessi comprende qualsiasi situazione nella quale i membri del personale dell'amministrazione aggiudicatrice (o altri) coinvolti nella procedura di appalto e che possono influenzarne l'esito abbiano, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o personale che potrebbe essere percepito compromettere l'imparzialità e l'indipendenza di tali persone.



I conflitti di interessi non dichiarati portano a rettifiche finanziarie

Nel contesto dei fondi SIE, la scoperta di un conflitto di interessi non dichiarato può mettere in dubbio l'imparzialità della procedura di appalto e dar luogo a rettifiche finanziarie.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero ricordare che la definizione di conflitto di interessi prevista dalla direttiva 2014/24/UE è piuttosto ampia e include numerosi casi, tra i quali ad esempio:

1. il coniuge del funzionario amministrativo di un'amministrazione aggiudicatrice che effettua il monitoraggio di una procedura d'appalto lavora per uno degli offerenti;
2. una persona detiene quote azionarie di una società. Quest'ultima partecipa a una procedura d'appalto in cui la persona in questione viene nominata membro del comitato di valutazione;
3. il capo di un'amministrazione aggiudicatrice va in vacanza per una settimana con l'amministratore delegato di una società che partecipa a una procedura d'appalto indetta dall'amministrazione aggiudicatrice;
4. un funzionario dell'amministrazione aggiudicatrice e l'amministratore delegato di una delle società offerenti hanno responsabilità nel medesimo partito politico.

Fonte: Commissione europea, OLAF, Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali, novembre 2013.

In considerazione di tale contesto, le amministrazioni aggiudicatrici devono stabilire se vi siano eventuali conflitti di interessi e adottare misure appropriate al fine di prevenire e rilevare tali conflitti e porvi rimedio. A tale scopo esse possono consultare la guida pratica¹⁵ pubblicata dall'OLAF nel 2013 per ottenere assistenza.

In particolare, una maniera semplice per evitare conflitti di interessi consiste nel richiedere a chiunque partecipi alla selezione, alla valutazione o all'aggiudicazione del contratto di appalto di firmare una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi dopo che l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso di avviare la procedura di appalto (cfr. capitolo 3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerenti).

Tale dichiarazione deve includere almeno:

- » la definizione completa di conflitto di interessi a norma dell'articolo 24 della direttiva 2014/24/UE. Tutte le parti interessate devono essere consapevoli della definizione esatta e della sua portata particolarmente ampia, che copre ad esempio "interessi finanziari, economici o personali di altro genere";
- » una dichiarazione che confermi che la persona non è soggetta a conflitti di interessi nei confronti degli operatori che hanno presentato un'offerta per l'appalto in questione e che non ci sono fatti o circostanze, passati, presenti o che potrebbero sorgere nel prossimo futuro, che potrebbero mettere in discussione l'indipendenza di tale persona;

¹⁵ Commissione europea, OLAF, Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali, novembre 2013. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-IT.pdf>.

- » una dichiarazione attestante che la persona segnalata al proprio superiore all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice qualsiasi eventuale conflitto di interessi non appena lo stesso venga rilevato e si ritirerà quindi dall'ulteriore partecipazione alla procedura di appalto.

Si possono includere disposizioni aggiuntive in merito alla denuncia di irregolarità o alla riservatezza delle informazioni. Un modello di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi e di riservatezza è proposto nell'appendice.

Gli acquirenti pubblici dovrebbero altresì provvedere affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti di interessi nelle procedure di aggiudicazione degli appalti in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti. In particolare, la direttiva 2014/24/UE considera il conflitto di interessi come un motivo di esclusione di un operatore economico.

Ulteriori consigli in merito possono essere tratti dalle migliori prassi elencate qui di seguito.



Migliori prassi per evitare conflitti di interessi negli appalti pubblici

Si dovrebbe definire e pubblicizzare ampiamente in tutte le organizzazioni pubbliche un **codice di condotta** che tratti le attività legate agli appalti pubblici. Poiché i compiti dei dipendenti pubblici comportano di norma l'impiego di denaro pubblico o settori nei quali è essenziale trattare equamente tutti, tale codice dovrebbe imporre delle norme minime di comportamento il cui rispetto è atteso da tutti i dipendenti pubblici e, in particolare, dal personale addetto agli appalti.

Dovrebbero essere posti in essere **i sistemi, i controlli e la formazione** atti ad assicurare che tutte le parti interessate principali in grado di influire sulle decisioni circa la portata o l'aggiudicazione di un appalto siano consapevoli del loro obbligo di agire in modo imparziale e con integrità.

Chiunque sia coinvolto nel comitato di valutazione o nel gruppo di progetto competente per l'appalto dovrebbe firmare una **dichiarazione di assenza di conflitto di interessi**. Chiunque abbia un potenziale conflitto di interessi non dovrebbe svolgere alcun ruolo nell'appalto.

Può essere richiesto al comitato di valutazione di **dichiarare qualsiasi (potenziale) conflitto di interessi all'inizio della procedura di appalto**. Queste dichiarazioni dovrebbero essere registrate e conservate nel fascicolo relativo all'appalto.

Gli offerenti dovrebbero essere invitati a dichiarare qualsiasi eventuale conflitto di interessi al momento della presentazione delle loro offerte. Tale dichiarazione potrebbe rappresentare un requisito minimo fissato nei documenti di gara.

L'OCSE ha sviluppato informazioni dettagliate sull'integrità negli appalti pubblici¹⁶.

¹⁶ OECD, Principi per l'integrità negli appalti pubblici, 2009. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

1.3. Analisi del mercato

Per gli acquirenti pubblici conoscere e comprendere il mercato è utile per stabilire cosa acquistare, per valutare i costi e prima di elaborare criteri di selezione e aggiudicazione in una procedura d'appalto. Pertanto, un passaggio importante della fase di preparazione consiste nel condurre un'analisi preliminare del mercato in relazione alle esigenze individuate. Per i contratti di minore entità, la portata di tale analisi può essere limitata, tuttavia, è comunque utile per definire meglio l'oggetto e la portata dell'appalto.

L'analisi del mercato consente all'amministrazione aggiudicatrice di:

- » acquisire una conoscenza e una comprensione preventive delle potenziali soluzioni disponibili per soddisfare le esigenze individuate;
- » individuare e definire con maggiore precisione l'oggetto e il bilancio dell'appalto;

- » applicare il principio di una sana gestione finanziaria e ottenere il migliore rapporto qualità/prezzo.

Si raccomanda vivamente alle amministrazioni aggiudicatrici di condurre un'analisi preliminare del mercato qualora pianifichi una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un appalto che può essere aggiudicato solo a un operatore economico specifico.

Un'analisi preliminare del mercato è necessaria altresì per gli appalti pre-commerciali e i partenariati per l'innovazione, poiché questi tipi di appalti sono utilizzati esclusivamente quando il prodotto desiderato non esiste sul mercato.

I partenariati per l'innovazione richiedono un'analisi preliminare del mercato anche per stabilire il numero di fornitori potenzialmente interessati presenti sul mercato. Ciò consente di evitare l'esclusione di investimenti in ricerca e sviluppo e quella di taluni concorrenti dalla fornitura di soluzioni innovative.



Non tutti gli appalti possono essere realizzati

Un errore comune dell'amministrazione aggiudicatrice consiste nel presumere che il mercato possa fornire un appalto senza consultare il mercato in merito. Non tutti gli appalti possono infatti essere realizzati.

Le procedure di appalto possono fallire perché nessun operatore economico presenta un'offerta o perché nessuna offerta viene considerata accettabile. Talvolta il mercato non è semplicemente in grado di erogare i lavori, le forniture o i servizi richiesti.

Possono sorgere problemi di maturità tecnologica, di saturazione della domanda o relativi a livelli inaccettabili di trasferimento del rischio. Può accadere che l'amministrazione aggiudicatrice cerchi qualcosa che va oltre le attuali capacità del mercato o fissi termini temporali o bilanci non realistici.

In tal caso, le amministrazioni aggiudicatrici devono indire una nuova procedura di appalto e riconsiderare gli obiettivi, la portata e le condizioni tecniche ed economiche del contratto. Tali compiti aggiuntivi aumentano il carico di lavoro, il tempo e le risorse dedicate alla procedura di appalto e potrebbero essere evitati analizzando anticipatamente il mercato.

Come norma generale e indipendentemente dal metodo scelto, tutte le iniziative collegate all'analisi preliminare del mercato devono essere adegua-

tamente documentate e registrate per iscritto per ciascuna procedura di appalto. Ciò garantisce trasparenza e verificabilità.



Modello standard per l'analisi di mercato

L'OCSE ha sviluppato una metodologia completa¹⁷ per analisi di mercato, ivi incluso un modello standard per una relazione sull'analisi di mercato. Questi strumenti sono utili per:

- » guidare gli operatori del settore degli appalti nelle loro analisi di mercato;
- » documentare le azioni svolte per assicurare la piena trasparenza di questa fase della procedura. Ciò può essere utilizzato per sviluppare conoscenze interne e per scopi di audit.

Raccomandazioni dettagliate sull'approccio da seguire sono disponibili [qui](#) (in inglese).

Modello generico per una relazione sullo studio di mercato

Panoramica

Quando è stato condotto lo studio di mercato?.....

Sono stati consultati i fascicoli di precedenti gare d'appalto simili?

- Sì, indicare i numeri delle gare.....
- No, indicare i motivi.....

Le informazioni sono state raccolte

- mediante ricerca documentale?
- interpellando partecipanti privati del mercato?

Se è stata condotta ricerca documentale, quali fonti sono state consultate?.....

Se sono stati interpellati direttamente partecipanti privati del mercato, come sono stati individuati? Quanti ne sono stati contattati? Quanti hanno risposto?.....

Eventuali consulenti esterni impiegati per stimare prezzi o costi hanno firmato un accordo di riservatezza?.....

Risultati dell'indagine

Analisi di mercato (numero di fornitori):.....

Analisi del fornitore (capacità):.....

Analisi del fornitore (prezzo):.....

A parte il rapporto qualità/prezzo, sono stati considerati criteri particolari per lo studio di mercato?

- Ambientale
- Sociale
- Innovazione
- Altro.....

¹⁷ OECD/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 32, Analisi di mercato, consultazioni preliminari di mercato e coinvolgimento anticipato di candidati/offertenti], settembre 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf>.



Strumentario per le analisi di mercato

L'ente scozzese Procurement Journey ha sviluppato uno **strumentario completo in materia di analisi di mercato** che è accessibile al pubblico online.

Tale strumentario mette a disposizione consigli e strumenti come ad esempio questo modello riassuntivo di analisi di mercato che può essere utile per le amministrazioni aggiudicatrici operanti in altri paesi.

Fattore	Risultati della ricerca	
Definizione del mercato	Cosa costituisce il mercato Come è descritto nell'industria	Panoramica materie prime/ prodotti/servizi compresi nei segmenti
Panoramica del mercato	Dimensioni Fatturato totale del mercato all'anno Volume totale (quantità) delle vendite Indici finanziari, es. redditività/utile sul capitale investito	Panoramica del mercato per segmenti, es. area geografica; clientela; settore
Associazioni di categoria		
Fornitori principali	Indicare se il mercato di prodotti/ servizi è globale, europeo o britannico e i 5 fornitori principali appropriati	
Crescita del mercato	Tendenza negli ultimi 2-4 anni Previsione a 2-4 anni Crescita in %, valore o volume	Panoramica del mercato per segmenti, es., area geografica; clientela; settore Influenze che incidono sulla crescita
Tendenze e sviluppi	Tendenze del mercato (domanda, tecnologia, altri sviluppi, metodi ecc.) Aree tecnologiche chiave a sostegno del mercato Tecnologie attuali: maturità e capacità Tendenze dello sviluppo tecnologico: prossima rivoluzione e quando?	Ritmo del cambiamento Effetti sull'attività Limitazioni all'accesso alla tecnologia
Tendenze del mercato di approvvigionamento	Principali attori del mercato Tendenze relative ai fornitori	Panoramica dei fornitori principali Sviluppi relativi ai prezzi Politiche degli sconti: volume / fedeltà / rischio:premio Metodo del "costo maggiorato" "Prezzo di mercato"

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <https://www.procurementjourney.scot/route-3/route-3-develop-strategy-profiling-commodity-supply-market-analysis>

In termini di pianificazione, le buone prassi dimostrano che le ricerche di mercato effettuate con largo anticipo rispetto alla pubblicazione del bando di gara possono essere estremamente utili. Inoltre, la pubblicazione nella GUUE al fine di consentire un dialogo aperto pre-gara pubblicando un avviso di preinformazione è accettata positivamente dal mercato, dà luogo a documenti di gara e a offerte presentate di maggiore qualità, oltre a ridurre il rischio di reclami in una fase successiva.

Due modi che consentono di analizzare il mercato sono:

1. una ricerca di mercato;
2. una consultazione preliminare di mercato con il coinvolgimento di candidati od offerenti.

La portata e il grado di approfondimento dell'analisi di mercato varieranno a seconda della natura e delle dimensioni dell'appalto. Ricorrere alla ricerca documentale per chiarire la struttura del mercato, individuare gli operatori economici attivi e comprendere i prezzi potrebbe essere un approccio adeguato da adottare per le procedure standard di appalto.

1.3.1. Ricerca di mercato

Il metodo di analisi di mercato usato più comunemente prima della preparazione di una procedura di appalto è la ricerca documentale che può esse-

re svolta sfruttando le risorse interne dell'amministrazione aggiudicatrice. Tale ricerca consiste nella raccolta di informazioni, principalmente da Internet e mediante contatti tramite posta o telefono.

Le ricerche di mercato documentali possono fornire informazioni sulla disponibilità di prodotti o servizi che soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice. L'amministrazione può quindi stabilire l'approccio di appalto più appropriato senza dedicare molto tempo o molte risorse.

Le **fonti di informazione** alle quali si ricorre con maggiore frequenza sono:

- » dipartimenti interni che trattano l'oggetto dell'appalto;
- » cataloghi di produttori, distributori, rivenditori;
- » pubblicazioni stampate (riviste specializzate, riviste, newsletter, ecc.);
- » associazioni di categoria, organizzazioni imprenditoriali o camere di commercio;
- » studi di mercato esistenti.

Gli acquirenti pubblici dovrebbero analizzare queste diverse fonti di informazione utilizzando i seguenti criteri.

Tabella 3. Criteri indicativi di analisi di mercato

Categorie di analisi	Dati e informazioni
Maturità del mercato	Mercato consolidato, mercato in fase di sviluppo, esistenza di fornitori sufficienti per garantire una concorrenza effettiva.
Capacità di approvvigionamento del mercato	Entro i termini richiesti, secondo la scala richiesta, rispettando il bilancio disponibile.
Norme e condizioni	Condizioni solitamente applicate a contratti simili, potenziali vincoli di mercato, capacità degli operatori economici di soddisfare determinate norme.
Valore dell'appalto	Prezzi di mercato recenti, struttura dei prezzi, ripartizione dei costi per contratti simili, costi fissi e variabili all'interno di un bilancio simile.
Criteri di selezione e aggiudicazione	Requisiti minimi in appalti analoghi, considerazioni qualitative pertinenti, spunti tratti da esperienze analoghe.
Esecuzione dell'appalto	Rischi potenziali, tappe fondamentali, gestione dei tempi, insegnamenti tratti da esperienze analoghe.

Per i contratti complessi si dovrebbe definire una serie di parametri di riferimento predeterminati per mostrare quale sarebbe considerata un'offerta accettabile. L'amministrazione aggiudicatrice potrebbe persino preparare preventivamente un'offerta teorica ottimale.

Là dove pertinente o necessario, si possono svolgere altre attività più attive di prospezione del mercato, quali la partecipazione a conferenze, fiere, seminari o consultazioni di mercato con il coinvolgimento preliminare di candidati.

1.3.2. Consultazione preliminare di mercato

Una consultazione preliminare di mercato comporta colloqui con le parti interessate del mercato o contatti con persone esperte nel settore in questione, ad esempio esperti indipendenti, organismi specializzati, organizzazioni imprenditoriali od operatori economici.

Tale consultazione di mercato mira a:

1. preparare meglio la procedura di appalto;
2. informare le imprese nel mercato rilevante in merito agli appalti programmati.

Dialogare con il mercato prima dell'inizio della procedura di appalto può aiutare ad individuare soluzioni innovative e nuovi prodotti o servizi di cui l'autorità pubblica può non essere a conoscenza. Analogamente, la consultazione di mercato può essere d'aiuto al mercato stesso per rispondere ai criteri che verranno applicati nella procedura di appalto, spiegando quali potranno essere i requisiti fissati dall'autorità pubblica.

Sebbene non esistano norme specifiche che disciplinano il processo di consultazione di mercato, quest'ultimo deve sempre seguire i principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza. Ciò è particolarmente importante se l'amministrazione aggiudicatrice cerca o accetta consulenza da parti esterne o da singoli operatori economici.

Occorre tuttavia che l'approccio al mercato sia tale da garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento, evitando di divulgare informazioni privilegiate e/o posizioni privilegiate sul mercato.



Consultazione del mercato senza distorsione della concorrenza

Occorre prestare particolare attenzione a non falsare la concorrenza fornendo a taluni operatori economici una conoscenza anticipata di una procedura di appalto pianificata e/o dei suoi parametri. La concorrenza potrebbe essere falsata anche nel caso in cui le specifiche tecniche possano essere percepite come influenzate o "rispecchianti" le caratteristiche specifiche di un particolare prodotto o servizio presente sul mercato.

Nel preparare le gare d'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono condurre consultazioni di mercato, tuttavia devono garantire che il coinvolgimento di un'impresa precedentemente consultata non falsi la concorrenza nel contesto della procedura di gara. Le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire altresì che tutte le informazioni condivise con un'impresa a seguito del suo precedente coinvolgimento siano rese disponibili anche alle altre imprese partecipanti.

Le misure che seguono dovrebbero aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a garantire una concorrenza leale ed evitare di escludere un offerente più avvantaggiato:

- » annunciare apertamente la consultazione preliminare di mercato (ad esempio pubblicando un avviso di preinformazione nei portali nazionali degli appalti e in TED);
- » condividere con altri candidati e offerenti tutte le informazioni pertinenti risultanti dal coinvolgimento di un candidato o di un offerente nella preparazione della procedura di appalto;
- » fissare termini temporali adeguati per la ricezione delle offerte al fine di concedere a tutti i candidati il tempo sufficiente per analizzare le informazioni.

L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe prestare attenzione quando esclude un potenziale candidato a causa del suo precedente coinvolgimento nella preparazione della procedura. L'esclusione dovrebbe comunque essere presa in considerazione qualora non vi sia nessun altro modo per garantire la parità di trattamento; tuttavia, gli operatori economici dovrebbero avere il diritto di dimostrare che il loro coinvolgimento non ha falsato la concorrenza.

L'analisi effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice a tale riguardo non dovrebbe essere formale e dovrebbe altresì confrontare l'offerta con altre ricevute da offerenti non coinvolti nella preparazione della procedura.

Gli appalti pre-commerciali¹⁸ e procedure specifiche quali dialoghi competitivi o partenariati per l'innovazione consentono alle autorità pubbliche di dialogare con il mercato.

1.4. Definizione dell'oggetto

Le amministrazioni aggiudicatrici tendono a considerare la definizione dell'oggetto dell'appalto (ossia la materia, la durata e il valore dello stesso) come la prima fase di una procedura di appalto. Tuttavia, tale attività dovrebbe essere svolta soltanto dopo aver valutato l'esigenza, individuato e mobilitato le parti interessate e analizzato il mercato.

Oltre a definire l'oggetto, durante questa fase l'amministrazione aggiudicatrice deve determinare il tipo, la durata e il calendario, nonché il valore e la struttura dell'appalto.

1.4.1. Oggetto

È essenziale che gli acquirenti pubblici individuino in maniera chiara l'oggetto in modo da selezionare la procedura corretta di appalto da seguire e il giusto tipo di contratto da aggiudicare. I codici di riferimento forniti dal vocabolario comune degli appalti¹⁹ forniscono una descrizione dettagliata dei vari tipi di oggetti e possono aiutare a definire il compito.

L'oggetto dell'appalto dovrebbe essere basato su un *business case* chiaro.

Il *business case* è la giustificazione per un progetto o un appalto proposto sulla base dei benefici attesi dallo stesso. L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe assicurarsi che il *business case* venga predisposto all'interno del dipartimento che avvia la richiesta di approvvigionamento e che venga approvato dalla linea gerarchica corrispondente.

Business case

Talvolta si individua un'esigenza e si avvia una procedura di appalto senza documentare le ragioni alla base di scelte specifiche e dimostrare l'ottenimento delle relative approvazioni. Tuttavia, è di fondamentale importanza che qualsiasi decisione di avviare un appalto pubblico sia basata su una valutazione sistematica delle problematiche da affrontare e delle opzioni disponibili. Le procedure di appalto basate soltanto su una valutazione superficiale e su ipotesi non verificate potrebbero non riuscire a conseguire i loro obiettivi.

Prima di avviare una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero preparare un *business case* che illustri in maniera chiara le ragioni a sostegno dello svolgimento dell'appalto e dimostri che sono stati considerati gli aspetti fondamentali della pianificazione.

Le risorse e il tempo dedicato alla preparazione del *business case* devono essere sempre proporzionati alle dimensioni e alla complessità del progetto: per i progetti di dimensioni minori non è necessario considerare tutti gli aspetti.

¹⁸ Comunicazione della Commissione concernente "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa" (COM(2007) 799, 14/12/2007).

¹⁹ Commissione europea, DG GROW, vocabolario comune per gli appalti pubblici. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/common-vocabulary_it.

Lo **scopo del business case** è di individuare motivazioni logiche chiare per la linea d'azione proposta, dimostrando che il progetto/l'appalto:

- » soddisferà i requisiti dell'ente appaltante;
- » sceglierà le procedure di gara più idonee;
- » sarà realizzabile;
- » avrà costi sostenibili;
- » si baserà su un accordo commerciale solido; e
- » sarà sostenibile.

Nella fase di pianificazione dell'appalto, è necessario che un business case sia approvato al livello gerarchico appropriato all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice in maniera da garantire la disponibilità della dotazione finanziaria necessaria. Il business case dovrebbe essere approvato sempre prima di avviare la procedura di appalto vera e propria.

Il *business case* può seguire una struttura di base per le usuali procedure di appalto oppure adottarne una più complessa per le procedure di dimensioni maggiori.

La **struttura di base** riportata qui di seguito può essere utilizzata come modello per la stesura del

business case, dettagliando tutte le voci che dovrebbero essere trattate:

- » contesto e descrizione dell'esigenza;
- » benefici da conseguire/problemi da risolvere attraverso l'appalto;
- » costi stimati e risorse finanziarie disponibili;
- » definizione delle tempistiche;
- » coinvolgimento di risorse interne, parti interessate o utenti; e
- » rischi potenziali (cfr. sezione 5.2.2 Gestione dei rischi).

Per le **procedure di appalto più complesse o di dimensioni maggiori**, un business case ben preparato costituirà uno strumento fondamentale per l'amministrazione aggiudicatrice durante la preparazione e l'esecuzione dell'appalto. Può essere infatti utilizzato nel caso in cui l'appalto sia impugnato, nonché per aiutare l'amministrazione ad affrontare eventuali difficoltà e circostanze impreviste.

Di conseguenza il *business case* dovrebbe fornire informazioni più dettagliate, che possono essere organizzate come illustrato qui di seguito.

Tabella 4. Struttura dettagliata di business case per appalti complessi

Sezione	Contenuto suggerito
CONGRUITÀ STRATEGICA	Contesto e descrizione dell'esigenza; allineamento con le strategie e i piani interni; considerazione delle strategie esterne (là dove applicabile); obiettivi dell'appalto; benefici da ottenere; parti interessate principali; fattori di successo e modalità con cui verranno misurati; rischi potenziali.
RICERCA DI MERCATO	Panoramica di mercato; analisi dei fornitori; prezzi di mercato; esito di consultazioni (là dove applicabile); tendenze e sviluppi.

Sezione	Contenuto suggerito
VALUTAZIONE DELLE OPZIONI	Elenco delle opzioni disponibili; analisi costi/benefici di alto livello, compresi i benefici non finanziari di tipo qualitativo (“soft”); opzione prescelta e relative motivazioni; l’opzione preferita è disponibile mediante un appalto esistente?
ACCESSIBILITÀ ECONOMICA	Ammontare e fonti del finanziamento; costo stimato; costo del ciclo di vita (là dove applicabile).
FATTIBILITÀ	Pianificazione di alto livello delle attività; calendario per la realizzazione dell’appalto.
CONCLUSIONE	Principali insegnamenti tratti; fasi successive; punti di particolare interesse; raccomandazione per l’approvazione.

Tipo di appalto

L’amministrazione aggiudicatrice deve altresì **stabilire se l’oggetto del contratto costituisce un appalto di lavori, di forniture o di servizi** (cfr. Tabella 1. – Tipo di appalti pubblici). Ciò determinerà, in particolare, quali soglie prendere in considerazione nell’applicare la normativa UE.

Tale analisi può altresì concludere che è opportuno adottare un contratto di concessione.

In casi molto specifici, è altresì possibile combinare lavori, forniture e servizi nel contesto di appalti misti.



Appalto misto che combina lavori, forniture e/o servizi

Per gli appalti misti che combinano lavori, forniture e/o servizi in un unico appalto, l’oggetto principale deve essere determinato in base all’elemento di valore più elevato o alla parte dell’appalto che è la più essenziale per soddisfare l’esigenza.

In particolare, i criteri che devono essere applicati dagli acquirenti pubblici per determinare il tipo di appalto sono i seguenti.

Situazioni	Criteri per determinare il tipo di appalto
Lavori + forniture	Oggetto principale dell'appalto
Lavori + servizi	Oggetto principale dell'appalto
Servizi + forniture	Valore più elevato
Servizi + servizi nel quadro di un regime alleggerito	Valore più elevato

In casi specifici, l'oggetto dell'appalto può fare riferimento anche a più di una direttiva UE in materia di appalti pubblici.



Appalto misto che rientra nell'ambito di applicazione di diverse direttive UE

Per gli **appalti misti** destinati all'approvvigionamento di oggetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE e per appalti non coperti da tale direttiva, il regime giuridico applicabile dipende dal fatto che le diverse parti dell'appalto stesso siano o meno oggettivamente separabili.

1. Se le diverse parti sono separabili, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di:

- (a) aggiudicare appalti distinti per le parti distinte; oppure
- (b) aggiudicare un unico appalto.

Se l'amministrazione aggiudicatrice sceglie di aggiudicare appalti distinti per le parti distinte, la decisione relativa alla legislazione applicabile a ciascuno di tali appalti distinti deve essere adottata in base alle caratteristiche della parte distinta.

Qualora l'amministrazione aggiudicatrice decida di aggiudicare un unico appalto, si applica la direttiva 2014/24/UE.

2. Se le diverse parti non sono separabili, la legislazione applicabile deve essere determinata in base all'oggetto principale del contratto in questione.

1.4.2. Appalto singolo o lotti

Una volta compiuti questi passi, gli acquirenti pubblici possono decidere se intendono effettuare un unico appalto o se intendono suddividerlo in lotti. Le amministrazioni aggiudicatrici sono incoraggiate a suddividere gli appalti in lotti poiché in questo modo si aiutano le piccole e medie imprese a partecipare agli appalti pubblici.

Gli appalti concernenti una serie di forniture o servizi aventi uno scopo analogo, il cui valore combinato è tale da fare sì che pochi operatori sarebbero in grado di fornirli tutti nella loro interezza, dovrebbero essere suddivisi in lotti. Ciò consentirà a qualsiasi operatore interessato di presentare offerte per uno o più lotti.

Inoltre la **suddivisione di un appalto in lotti aumenta la concorrenza** poiché le amministrazioni aggiudicatrici hanno maggiori probabilità di coinvolgere un numero maggiore e una gamma più ampia di offerenti presentandosi sul mercato con più appalti di dimensioni minori. Di conseguenza, sebbene la suddivisione

in lotti non dovrebbe essere resa obbligatoria per tutti gli appalti, la si dovrebbe prendere in considerazione nello sviluppo del *business case*.

La suddivisione in lotti è opportuna anche quando un appalto per un acquisto singolo è costituito da una varietà di prodotti o servizi offerti da imprese operanti in settori diversi dell'economia (ad esempio, le attività di informazione e comunicazione includono spesso la gestione di un sito web, la produzione di video o la pubblicazione di materiale scritto). In tali casi, a un'impresa altamente efficiente nel suo settore ma che non è in grado di fornire tutti i prodotti o servizi verrebbe ingiustamente impedito di competere.

Inoltre la suddivisione di un appalto in lotti facilita la partecipazione alla gara da parte delle PMI. Ad esempio, nel contesto di appalti di valore molto elevato si può ottenere la concorrenza soltanto suddividendo l'appalto, poiché soltanto un esiguo numero di operatori economici sarebbe in grado di offrire tutti i prodotti o servizi richiesti, rendendo l'amministrazione aggiudicatrice dipendente dagli stessi.



Suddivisione in lotti o motivazione

A meno che lo Stato membro non richieda che l'appalto sia suddiviso in lotti, le amministrazioni aggiudicatrici devono fornire per iscritto le motivazioni principali che le hanno spinte a non suddividere l'appalto in lotti. Tale motivazione deve essere inclusa nei documenti di gara o nella relazione finale sull'aggiudicazione dell'appalto.

Ad esempio, le amministrazioni aggiudicatrici tendono a non suddividere un appalto in lotti perché avere un appalto unico è più facile da organizzare e può portare a economie di scala. In effetti, è molto più difficile gestire più appalti e più parti interessate.

Se l'amministrazione aggiudicatrice decide di aggiudicare un appalto sotto forma di lotti separati, non è necessaria alcuna motivazione, e può quindi procedere con la determinazione delle dimensioni e dell'oggetto di ciascun lotto.

L'amministrazione aggiudicatrice indica nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse se le offerte possono essere presentate per tutti i lotti, per alcuni lotti o per un lotto soltanto. Anche qualora sia possibile presentare offerte per più lotti o per tutti i lotti, l'amministrazione aggiudicatrice può limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un offerente. Tuttavia, l'amministrazione aggiudicatrice deve indicare tale numero massimo di lotti per offerente nel bando di gara.

L'amministrazione aggiudicatrice deve elaborare criteri o norme oggettivi e non discriminatori da applicare qualora l'applicazione dei criteri di aggiudicazione comporti l'attribuzione a un offerente di più lotti rispetto al numero massimo. Nel determinare quali lotti saranno aggiudicati, il comitato di valutazione (cfr. 4.1. Costituzione del comitato di valutazione) deve applicare i criteri o le norme indicati nei documenti di gara.

L'amministrazione aggiudicatrice può aggiudicare appalti combinando tutti i lotti o diversi di essi; in questo caso, essa deve specificare nel bando di gara che si riserva il diritto di procedere in tal senso e deve indicare i lotti o i gruppi di lotti che possono essere combinati. Poiché la direttiva 2014/24/UE consente tale opzione, gli operatori del settore degli appalti devono verificare la legislazione nazionale.

1.4.3. Durata del contratto di appalto

L'amministrazione aggiudicatrice deve stabilire la durata richiesta del contratto di appalto, ossia il periodo di tempo che decorre dalla firma del contratto fino all'accettazione dei prodotti o dei risultati tangibili finali.

Si raccomanda di fare in modo di includere in tale durata sia l'esecuzione dei compiti, sia l'approvazione dei risultati tangibili intermedi, là dove applicabile (ad esempio, servizi, prodotti o fasi parziali), poiché l'approvazione di un risultato tangibile intermedio di solito stabilisce se il contraente deve continuare o meno a eseguire tali compiti. Inoltre, il tempo impiegato dall'amministrazione aggiudicatrice per approvare un risultato tangibile non dovrebbe ridurre il tempo concesso al contraente per eseguire l'appalto.

Di norma il contratto termina quando entrambe le parti hanno adempiuto i loro obblighi: il contraente ha fornito i risultati stabiliti dai termini del contratto di appalto e l'amministrazione aggiudicatrice ha effettuato il pagamento finale. Tuttavia, talune condizioni legate alla riservatezza e all'accesso da parte di revisori possono rimanere in vigore fino a molto tempo dopo la fine del contratto.

Spesso l'appalto pubblico di lavori, forniture o servizi con il contributo di fondi UE si inserisce nel contesto di un progetto più grande finanziato dall'Unione



Definizione di un calendario realistico

Durante la fase di pianificazione deve essere elaborato un calendario realistico per l'intera procedura di appalto, incluse le potenziali procedure di ricorso, fino all'aggiudicazione dell'appalto e alla fase di esecuzione. Spesso viene definito un calendario eccessivamente ottimistico, il che determina errori nel corso delle successive fasi di attuazione. Siffatto calendario può ad esempio determinare il fallimento della procedura di appalto o causare gravi problemi di esecuzione causati da periodi di preparazione dell'offerta non realistici, che limitano il numero di offerte e influiscono negativamente sulla loro qualità.

europea che può essere realizzato mediante diversi appalti. Eventuali ritardi in un appalto possono avere ripercussioni sull'esecuzione degli altri appalti. La tempistica delle approvazioni e dei pagamenti delle sovvenzioni costituisce un ulteriore vincolo al momento dell'avvio di procedure di appalto. Le amministrazioni aggiudicatrici devono quindi tenere conto di questo aspetto sin dalle prime fasi.

1.4.4. Valore dell'appalto

Un altro elemento importante da definire in questa fase e che dovrebbe eventualmente essere pubblicato nel bando di gara è il valore del contratto di appalto, ossia la dotazione finanziaria massima disponibile per gli operatori economici.

È fondamentale definire un bilancio realistico affinché un appalto consegua i risultati desiderati ottenendo un buon rapporto qualità/prezzo; tale attività dovrebbe essere basata su una chiara portata dei requisiti e su informazioni aggiornate in merito ai prezzi di mercato.

L'amministrazione aggiudicatrice deve effettuare una stima del valore dell'appalto e documentarla in maniera da garantire che la giustificazione e il ragionamento alla base del valore di un acquisto possano essere disponibili in futuro tanto per altri membri del personale dell'amministrazione aggiudicatrice quanto per i potenziali revisori. L'amministrazione aggiudicatrice dovrà dimostrare non soltanto le fonti e il metodo utilizzato per la stima, bensì anche che l'acquisto ha offerto un adeguato rapporto qualità/prezzo.

Definizione — Qual è il valore dell'appalto?

Il valore stimato si basa sul volume totale dei servizi, delle forniture o dei lavori da acquistare per l'intera durata del contratto di appalto, comprendendo tutte le opzioni, le fasi o gli eventuali rinnovi. Tale valore include la remunerazione totale stimata del contraente, includendo tutti i tipi di spese quali quelle relative a risorse umane, materiali e trasporti, ma copre anche i costi supplementari quali la manutenzione, le licenze speciali, i costi di esercizio o le spese di viaggio e di soggiorno.



Il frazionamento artificioso del valore dell'appalto è illegale

L'amministrazione aggiudicatrice non deve frazionare in maniera artificiosa lavori/forniture/servizi di più grande portata in unità più piccole al fine di evitare le soglie UE di pubblicazione nella GUUE, le soglie nazionali oppure l'applicazione di determinate procedure competitive.

Per i lavori, occorre riunire tra loro tutti i singoli appalti qualora questi siano collegati dal punto di vista funzionale e della tempistica. In generale, se gli appalti presi nel loro insieme fanno riferimento allo stesso oggetto, i valori devono essere sommati. Se i valori sommati superano la soglia, gli appalti devono essere pubblicati nella GUUE. I progetti collaborativi con più partner devono tener conto dei requisiti fissati per gli appalti pubblici a livello di progetto, ossia non a livello di singolo partner.

Ad esempio, se un'amministrazione aggiudicatrice ha l'esigenza di tinteggiare un edificio di 10 stanze, non può frazionare l'appalto in 10 appalti o meno (ad esempio 6) e così assegnare gli appalti senza procedura di aggiudicazione dell'appalto. Tutti i servizi/le forniture o i lavori devono essere "riuniti" per creare un insieme funzionale. Di conseguenza, nell'esempio in esame, il valore dell'appalto deve essere il valore totale dei 10 appalti. Il valore complessivo stabilisce se è necessario o meno effettuare una procedura di gara conforme alla direttiva 2014/24/UE.

Esempi di frazionamento artificioso

1. Dall'esame del piano delle procedure di appalto organizzate per un progetto di costruzione di un edificio pubblico è emersa una serie di lotti multipli il cui importo era appena al di sotto della soglia stabilita dalla direttiva, senza che vi fosse una chiara motivazione dal punto di vista tecnico. Tutti questi lotti erano stati appaltati a livello locale, senza considerare l'importo totale dei lotti che era invece ben al di sopra della soglia.
2. I lavori del progetto sono stati frazionati artificialmente in un appalto da aggiudicare, il cui importo era al di sotto della soglia stabilita dalla direttiva in misura dell'1 %, e in un contratto di "lavori in proprio" eseguito direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice.
3. Un acquisto proposto di una determinata quantità totale di veicoli viene suddiviso artificialmente in diversi appalti con l'intenzione di ottenere che il valore di ciascun appalto resti al di sotto delle soglie fissate, ossia in modo da evitare deliberatamente la pubblicazione dell'appalto nella GUUE per l'intera serie di forniture in questione.

Tempistica - Quando si dovrebbe definire il valore dell'appalto?

Le norme in materia di appalti prevedono che il valore sia valido al momento della pubblicazione del bando di gara o dell'avvio della procedura senza pubblicazione. Tuttavia, si raccomanda agli acquirenti pubblici di stimare tale valore all'inizio della procedura, all'atto della definizione dell'oggetto. In ogni caso, quando si applica la Direttiva 2014/24/UE, il prezzo stimato con valore legale è quello pubblicato nel bando di gara.

Metodo - Come si stima il valore dell'appalto?

Gli operatori del settore degli appalti dovrebbero stimare il valore di un acquisto sulla base di esperienze precedenti, di appalti analoghi precedenti e/o di ricerche di mercato o consultazioni preliminari.

Tale valore deve essere calcolato senza considerare l'IVA.

Nel caso in cui il contratto venga suddiviso in lotti, il valore dell'acquisto è rappresentato dal valore combinato di tutti i lotti.

A questo punto si possono prendere in considerazione i costi del ciclo di vita, poiché rappresentano un metodo per valutare il bilancio necessario (cfr. sezione 2.3. Definizione dei criteri).

Nel caso di appalti pubblici di lavori, si deve tener conto non soltanto del valore dei lavori ma anche del valore totale stimato delle forniture necessarie per eseguire i lavori e messe a disposizione del contraente da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.

1.4.5. Appalti congiunti

Gli appalti congiunti comportano la combinazione di procedure di appalto di due o più amministrazioni aggiudicatrici. In termini concreti, viene avviata un'unica procedura di appalto per conto di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, destinata all'approvvigionamento di servizi, beni o lavori comuni.

Ciò può avvenire sia tra più amministrazioni aggiudicatrici dello stesso Stato membro, sia tra amministrazioni aggiudicatrici appartenenti a diversi Stati membri attraverso appalti transfrontalieri.

Appalti congiunti occasionali

Occasionalmente, due o più amministrazioni aggiudicatrici possono concordare di condurre un'unica procedura di appalto congiunta. Se la procedura d'appalto è effettuata congiuntamente a nome e per conto di tutte le amministrazioni aggiudicatrici interessate, esse devono essere congiuntamente responsabili dell'adempimento degli obblighi giuridici derivanti.

Tuttavia, quando una procedura di appalto congiunta è condotta da diverse amministrazioni aggiudicatrici ma il contratto non è condiviso nella sua interezza (ossia soltanto alcuni compiti previsti dall'appalto sono acquistati congiuntamente), le amministrazioni aggiudicatrici sono congiuntamente responsabili soltanto per le parti eseguite congiuntamente.

Appalti transfrontalieri

Amministrazioni aggiudicatrici appartenenti a Stati membri diversi possono svolgere appalti congiunti. Ciò può coinvolgere istituzioni pubbliche di Stati membri diversi o comportare il ricorso a centrali di committenza situate in un altro Stato membro.

Se le attività di centralizzazione delle committenze sono fornite da una centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro, tali attività devono essere effettuate conformemente alle leggi nazionali dello Stato membro nel quale è situata la centrale di committenza.

L'assegnazione delle responsabilità tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi, ivi compresa la gestione della procedura, la distribuzione di lavori, forniture o servizi da acquistare, la conclusione dei contratti di appalto e la legge nazionale applicabile devono essere chiaramente specificati nei documenti di gara.

1.5. Scelta della procedura

La decisione sulla procedura da impiegare è fondamentale e strategica, in quanto influisce sull'intera procedura di appalto. La decisione dovrebbe essere presa e motivata nel corso della fase di pianificazione.

La direttiva 2014/24/UE prevede cinque procedure principali, nonché criteri specifici per situazioni particolari presentate in questa sezione. Si può ricorrere a una procedura aggiuntiva denominata "appalto pre-commerciale" qualora si intendano acquistare servizi di ricerca e sviluppo; tale procedura non rientra nella direttiva 2014/24/UE.

Nella scelta della procedura da impiegare, le amministrazioni aggiudicatrici devono valutare una serie di fattori, tra i quali:

- » i requisiti specifici e la finalità di ciascuna procedura;
- » i benefici della concorrenza pienamente aperta;
- » i vantaggi della limitazione della concorrenza;
- » l'onere amministrativo comportato da ciascuna procedura;
- » il rischio probabile di reclami e ricorsi, spesso legati a rischi di corruzione e collusione; e
- » l'incentivo a sviluppare soluzioni innovative o personalizzate per soddisfare un'esigenza specifica.

La matrice decisionale riportata qui di seguito mira a fornire agli operatori del settore degli appalti una panoramica delle possibilità offerte dalle diverse procedure di appalto, nonché i loro vantaggi e svantaggi.

Tabella 5. Matrice decisionale a sostegno della scelta della procedura di appalto

Procedure	Requisiti specifici per l'utilizzo della procedura	Fasi	Numero minimo di candidati	Livello di concorrenza	Carico di lavoro per le amministrazioni aggiudicatrici	Rischio di reclami, ricorsi o irregolarità	Incentivo a favore di idee/prodotti innovativi o personalizzati
Aperta	Nessuno. Può essere utilizzata per tutti gli acquisti.	1. Selezione e valutazione	Nessuno. Tutti i candidati interessati possono presentare un'offerta.	ALTO Numero illimitato di offerte.	ALTO Tutte le offerte conformi devono essere esaminate dall'amministrazione aggiudicatrice e ciò può ritardare l'aggiudicazione. Usò intensivo di risorse sia per l'amministrazione aggiudicatrice sia per i candidati che devono preparare un'offerta completa.	BASSO Decisione presa prestando attenzione direttamente all'aggiudicazione. Rischi limitati di trasparenza trattandosi di una procedura aperta, trasparente e competitiva.	BASSO
Ristretta	Nessuno. Può essere utilizzata per tutti gli acquisti.	1. Preselezione 2. Selezione e valutazione	Tutti i candidati interessati possono presentare una manifestazione di interesse. Almeno 5 candidati preselezionati possono presentare un'offerta.	MEDIO Numero limitato di candidati autorizzati a presentare un'offerta. Possibilità di limitare la partecipazione solo agli operatori sul mercato con un elevato livello di specializzazione.	MEDIO Numero limitato di offerte da valutare e conseguentemente un minor consumo di risorse da parte del comitato di valutazione/dell'amministrazione aggiudicatrice. Le procedure in due fasi potrebbero essere più lunghe per rispettare i termini imposti.	MEDIO Maggiori possibilità di collusione/corruzione a causa del maggiore esercizio di discrezionalità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.	BASSO

Procedura competitiva con negoziazione	<p>Soddisfare uno o più dei seguenti criteri:</p> <p>una procedura aperta o ristretta ha ricevuto soltanto offerte irregolari o inaccettabili;</p> <p>le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza l'adattamento di soluzioni disponibili;</p>	<p>1. Preselezione</p> <p>2. Negoziazione e valutazione</p>	<p>Tutti i candidati interessati possono richiedere di partecipare in risposta a un bando di gara.</p>	<p>MEDIO</p> <p>Numero limitato di candidati autorizzati a presentare un'offerta.</p> <p>Possibilità di limitare la partecipazione solo agli operatori sul mercato con un elevato livello di specializzazione.</p>	<p>ALTO</p> <p>L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego della procedura in esame grava sull'amministrazione aggiudicatrice.</p> <p>L'amministrazione aggiudicatrice è ampiamente coinvolta nella negoziazione/nel dialogo con gli offerenti.</p>	<p>MEDIO</p> <p>Maggiori possibilità di collusione/corruzione a causa del maggiore esercizio di discrezionalità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.</p>	<p>MEDIO</p>
Dialogo competitivo	<p>l'oggetto include progettazione o soluzioni innovative;</p> <p>l'amministrazione aggiudicatrice non riesce a stabilire le specifiche tecniche con sufficiente precisione in riferimento a norme o requisiti tecnici definiti;</p> <p>non è possibile aggiudicare l'appalto senza negoziazioni preventive a causa di rischi o circostanze specifici legati alla natura, alla complessità o a questioni legali e finanziarie.</p>	<p>1. Preselezione</p> <p>2. Dialogo</p> <p>3. Selezione e valutazione</p>	<p>Almeno 3 candidati preselezionati possono presentare un'offerta.</p>	<p>MEDIO</p> <p>Numero limitato di offerte da valutare e conseguentemente un minor consumo di risorse da parte del comitato di valutazione/dell'amministrazione aggiudicatrice.</p> <p>Le procedure in due o tre fasi potrebbero essere più lunghe per rispettare i termini imposti.</p>	<p>ALTO</p> <p>Maggiori possibilità di collusione/corruzione a causa del maggiore esercizio di discrezionalità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.</p> <p>I requisiti in materia di trasparenza sono particolarmente impegnativi durante il dialogo.</p>	<p>ALTO</p>	

Procedure	Requisiti specifici per l'utilizzo della procedura	Fasi	Numero minimo di candidati	Livello di concorrenza	Carico di lavoro per le amministrazioni aggiudicatrici	Rischio di reclami, ricorsi o irregolarità	Incentivo a favore di idee/ prodotti innovativi o personalizzati
Partenariati per l'innovazione	L'amministrazione aggiudicatrice intende ottenere tanto lo sviluppo quanto l'acquisto di prodotti, servizi o lavori innovativi che non sono già disponibili sul mercato.	1. Preselezione 2. Negoziazione 3. Consegna	Tutti i candidati interessati possono richiedere di partecipare in risposta a un bando di gara. Almeno 3 candidati preselezionati possono presentare un'offerta.	MEDIO Numero limitato di candidati autorizzati a presentare un'offerta. Possibilità di limitare la partecipazione solo agli operatori sul mercato con un elevato livello di specializzazione.	ALTO L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego della procedura in esame grava sull'amministrazione aggiudicatrice. L'amministrazione aggiudicatrice è ampiamente coinvolta nell'esecuzione dell'appalto in quanto acquisisce e monitora tanto la ricerca e lo sviluppo quanto la consegna/l'uso di un prodotto o servizio nuovo inesistente. Potenzialmente, numero limitato di offerte da valutare e conseguentemente un minor consumo di risorse da parte del comitato di valutazione/dell'amministrazione aggiudicatrice. Le procedure in tre fasi potrebbero essere più lunghe per rispettare i termini imposti.	ALTO Maggiori possibilità di collusione/corruzione a causa del maggiore esercizio di discrezionalità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. I requisiti di trasparenza sono particolarmente impegnativi durante la negoziazione e l'esecuzione del contratto di appalto. Rischio di esclusione di altri investimenti in ricerca e sviluppo e preclusione della concorrenza per la fase di consegna/uso (le norme del 2014 in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione considerano che non sussista alcun rischio di aiuti di Stato soltanto quando la procedura è limitata all'acquisto di prodotti o servizi unici/specializzati per i quali non ci sono altri fornitori potenziali sul mercato).	ALTO

Concorso di progettazione	La commissione giudicatrice deve essere composta unicamente da persone fisiche indipendenti dai partecipanti al concorso.	1. Selezione e valutazione	Tutti i candidati interessati possono richiedere di partecipare in risposta a un bando di gara. Possibilità di limitare il numero di partecipanti in base a criteri di selezione chiari e non discriminatori.	MEDIO Numero limitato di candidati autorizzati a presentare un'offerta.	ALTO Uso intensivo di risorse sia per l'amministrazione aggiudicatrice/la commissione giudicatrice sia per i candidati che devono preparare un'offerta completa.	BASSO Le decisioni sono legate a una procedura in una fase. La decisione proviene da una commissione giudicatrice indipendente che spesso include parti interessate esterne.	ALTO

Procedure	Requisiti specifici per l'utilizzo della procedura	Fasi	Numero minimo di candidati	Livello di concorrenza	Carico di lavoro per le amministrazioni aggiudicatrici	Rischio di reclami, ricorsi o irregolarità	Incentivo a favore di idee/ prodotti innovativi o personalizzati
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	<p>Questa procedura costituisce una deroga alle norme generali e può essere impiegata soltanto in uno o più dei seguenti casi eccezionali.</p> <p>Per lavori, forniture o servizi:</p> <p>una procedura aperta o ristretta non ha ricevuto alcuna offerta o alcuna offerta adeguata;</p> <p>estrema urgenza motivata da circostanze imprevedibili;</p> <p>l'appalto può essere eseguito soltanto da un particolare operatore economico in caso di opere d'arte o prestazioni artistiche uniche, assenza di concorrenza per motivi tecnici o tutela di diritti esclusivi.</p> <p>Per lavori o servizi:</p> <p>lavori o servizi nuovi che ripetono lavori o servizi analoghi purché siano conformi a un progetto di base per il quale è stato aggiudicato l'appalto originale.</p> <p>Per forniture o servizi:</p> <p>per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero a causa dell'esistenza di diritti speciali o esclusivi, esiste un solo fornitore o prestatore di servizi possibile;</p> <p>acquisto di forniture o servizi a condizioni particolarmente vantaggiose.</p>	1. Selezione e valutazione	Possibilità di limitare il numero di partecipanti fino a 1.	<p>BASSO</p> <p>L'amministrazione aggiudicatrice sceglie gli operatori economici per la negoziazione.</p>	<p>BASSO</p> <p>Carico di lavoro ridotto per l'amministrazione aggiudicatrice in considerazione dell'esiguo numero di offerte da valutare.</p> <p>Sono necessarie capacità di negoziazione per condurre correttamente la procedura.</p>	<p>ALTO</p> <p>Il ricorso a questa procedura deve essere eccezionale e può essere facilmente contestato da operatori economici danneggiati.</p> <p>Maggiori possibilità di collusione/corruzione a causa del maggiore esercizio di discrezionalità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.</p>	BASSO

	<p>Solo per forniture:</p> <p>forniture quotate e acquistate sul mercato delle materie prime;</p> <p>prodotti fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, di studio, di sperimentazione o di sviluppo;</p> <p>consegne aggiuntive per la sostituzione parziale o l'estensione di forniture/installazioni esistenti al fine di evitare incompatibilità o difficoltà tecniche.</p> <p>Solo per servizi:</p> <p>appalto da aggiudicare al vincitore di un concorso di progettazione.</p>						
<p>Appalto pre-commerciale</p> <p>Nota: questa procedura non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE.</p>	<p>L'amministrazione aggiudicatrice acquista servizi R&S per ricercare e/o sviluppare e collaudare prodotti, servizi o lavori innovativi che non sono già disponibili sul mercato.</p>	<p>1. Selezione e valutazione</p>	<p>Tutti i candidati interessati possono presentare un'offerta.</p> <p>Gli appalti pre-commerciali aggiudicano contratti di appalto a più contraenti in parallelo e sono preventivati concludersi con almeno 2 contraenti fino alla fase finale di R&S.</p>	<p>ALTO</p> <p>Numero illimitato di offerenti autorizzati a presentare un'offerta.</p>	<p>MEDIO</p> <p>L'onere della prova delle circostanze che consentono l'impiego della procedura in esame grava sull'amministrazione aggiudicatrice. Tuttavia, l'onere della prova è inferiore rispetto ai partenariati per l'innovazione (assenza di esclusione di investimenti in R&S o di preclusione della concorrenza per la consegna finale di soluzioni).</p>	<p>BASSO</p> <p>Decisione presa prestando attenzione direttamente all'aggiudicazione.</p> <p>Rischi limitati di trasparenza trattandosi di una procedura aperta, trasparente e competitiva.</p>	<p>ALTO</p>

1.5.1. Procedura aperta

Le procedure aperte e ristrette sono le procedure comunemente impiegate per l'appalto di lavori, servizi o forniture di carattere routinario.

La procedura aperta è per lo più utilizzata nei casi in cui vi siano pochi candidati, il capitolato d'oneri sia piuttosto complesso e possa essere richiesta competenza tecnica.

Tutti gli operatori economici interessati all'appalto possono presentare offerte. **Tutte le offerte devono essere considerate** senza alcuna precedente procedura di selezione. La selezione e la valutazione avvengono dopo la presentazione delle offerte.

Poiché la procedura di gara è aperta a tutti i candidati interessati, ivi compresi quelli provenienti da altri paesi, la procedura aperta promuove la concorrenza, determinando un conseguente miglior rapporto qualità/prezzo per le amministrazioni aggiudicatrici. La percentuale di procedure aperte è considerata effettivamente un indicatore chiave del livello di concorrenza di un sistema di appalti pubblici.

Sebbene le procedure aperte siano preferite in considerazione del livello di concorrenza che promuovono, non sono adatte a tutti i tipi di appalti e possono comportare un onere amministrativo maggiore. Appalti complessi o altamente specializzati possono essere assegnati in maniera migliore ricorrendo a una procedura più selettiva²⁰.

1.5.2. Procedura ristretta

La procedura ristretta prevede due fasi nell'ambito delle quali **soltanto gli offerenti preselezionati possono presentare offerte**.

La procedura ristretta viene generalmente utilizzata qualora vi sia una concorrenza elevata (svariati potenziali offerenti) nel mercato, come ad esempio nel settore delle pulizie, delle attrezzature informatiche o dei mobili, e l'amministrazione aggiudicatrice desidera elaborare un elenco ristretto.

Preselezione

Come primo passo, i requisiti dell'amministrazione aggiudicatrice sono definiti in un bando di gara (pubblicato nella GUUE in caso di appalto sopra soglia) che invita i potenziali offerenti a presentare manifestazioni di interesse. Il bando di gara può indicare le informazioni pertinenti da presentare tramite un documento di gara unico europeo (cfr. sezione 2.1.1 Definizione del DGUE).

I documenti di gara devono essere resi disponibili a decorrere dalla pubblicazione del bando di gara o della conferma dell'interesse, se si utilizza un avviso di preinformazione come mezzo di indizione di gara.

Selezione e valutazione

Il secondo passo consiste nell'emissione dell'invito a presentare offerte inviato ad almeno cinque offerenti preselezionati aventi il livello richiesto di competenza e capacità professionale, tecnica e finanziaria.

1.5.3. Procedura competitiva con negoziazione

Alla procedura competitiva con negoziazione, così come avviene per il dialogo competitivo, si può ricorrere in circostanze eccezionali. Tale procedura comporta la **preselezione di almeno tre candidati che sono invitati a presentare un'offerta iniziale e quindi a partecipare a negoziazioni**.

In tutti i casi, l'amministrazione aggiudicatrice deve giustificare debitamente il ricorso alla procedura competitiva con negoziazione, in quanto essa è ammessa esclusivamente in un numero limitato di circostanze:

- » in risposta a una precedente procedura aperta o ristretta, qualora siano pervenute soltanto offerte irregolari e inaccettabili;
- » le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza l'adattamento di soluzioni già disponibili;
- » l'appalto implica progettazione o soluzioni innovative;

²⁰ Commissione europea, DG REGIO, Rassegna della capacità, dei sistemi e delle prassi di amministrazione nell'intera Unione destinati a garantire la conformità e la qualità degli appalti pubblici che coinvolgono i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), gennaio 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.

- » non è possibile stabilire le specifiche tecniche con sufficiente precisione in riferimento a norme o riferimenti tecnici definiti;
- » non è possibile aggiudicare l'appalto senza negoziazioni preventive a causa di rischi o circostanze specifici legati alla natura, alla complessità o a questioni legali e finanziarie dello stesso.

Preselezione

In una procedura competitiva con negoziazione, l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara e tutti gli operatori economici interessati possono chiedere di partecipare alla procedura. Per fare ciò, devono dimostrare di essere qualificati per eseguire l'appalto.

Negoziazione e valutazione

L'amministrazione aggiudicatrice può quindi scegliere almeno tre candidati e invitarli a presentare un'offerta iniziale come base per la successiva negoziazione.

Successivamente viene quindi organizzata una fase di negoziazione sulla base delle offerte iniziali, mentre la valutazione considererà la versione finale delle offerte sulla base dei criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa.



Esempi di procedura competitiva con negoziazione

1. Contratto di fornitura nel settore sanitario

Un'amministrazione aggiudicatrice nel settore sanitario avvia una procedura di appalto ristretta per un contratto per la fornitura di una macchina a raggi X. Vengono presentate e valutate quattro offerte, tuttavia tutte e quattro le offerte includono variazioni minori delle specifiche tecniche, nessuna delle quali è consentita. L'amministrazione aggiudicatrice decide quindi di avviare una procedura competitiva con negoziazione invitando i quattro operatori economici che hanno presentato le offerte originarie a partecipare alle negoziazioni. L'amministrazione aggiudicatrice negozia con tutti gli offerenti utilizzando le offerte presentate inizialmente dagli stessi. L'obiettivo delle negoziazioni è di adeguare le offerte presentate ai requisiti che l'amministrazione aggiudicatrice ha indicato nel bando di gara, nel capitolato d'onori e nei documenti complementari al fine di ottenere offerte regolari e accettabili.

2. Appalto pubblico di lavori per un'autorità locale

Un comune intende aggiudicare un appalto per la costruzione di un nuovo edificio per uffici nel centro di una città dove è noto che è probabile si trovino resti archeologici che dovranno essere protetti durante il processo di costruzione. L'autorità locale non conosce il livello di rischio che gli operatori economici sono disposti ad assumersi in relazione all'impatto della protezione dei resti archeologici sul costo e sulle tempistiche di costruzione. Questa questione richiederà la negoziazione con gli operatori economici.

Fonte: OCSE/SIGMA, Public Procurement, Brief 10, Public procurement procedures [Appalti pubblici, Nota 10, Procedure di appalto pubblico], settembre 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-10-200117.pdf>.

1.5.4. Dialogo competitivo

Le amministrazioni aggiudicatrici che realizzano progetti complessi potrebbero non essere in grado di definire come soddisfare le loro esigenze o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche, finanziarie o giuridiche. Ciò può verificarsi con una grande infrastruttura di trasporto integrata, reti informatiche di grandi dimensioni o progetti che comportano finanziamenti complessi e strutturati (ad esempio partenariato pubblico-privato), per i quali non è possibile definire anticipatamente l'organizzazione finanziaria e giuridica.

La procedura di dialogo competitivo mira a fornire una certa flessibilità in caso di acquisti particolarmente complessi. Come nel caso della procedura competitiva con negoziazione, l'amministrazione aggiudicatrice **può ricorrere al dialogo competitivo soltanto in un numero limitato di circostanze e deve sempre giustificare la scelta** (cfr. sezione 1.5.3 Procedura competitiva con negoziazione).

Preselezione

Innanzitutto viene stilato un elenco ristretto di almeno tre operatori economici in base alla loro capacità di eseguire l'appalto (come nel caso della procedura competitiva con negoziazione).

Dialogo

L'amministrazione aggiudicatrice invia quindi l'invito a partecipare esclusivamente agli operatori economici preselezionati e avvia una fase di dialogo competitivo con loro.

Durante la fase di dialogo competitivo, **possono essere discussi con gli operatori economici tutti gli aspetti del progetto**. Ciò assicura trasparenza tra di loro.

Selezione e valutazione

Quando l'amministrazione aggiudicatrice è sicura che riceverà proposte soddisfacenti, invita gli operatori economici a presentare le loro offerte che saranno valutate sulla base dei criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa.



Il dialogo competitivo è molto impegnativo per le amministrazioni aggiudicatrici

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere consapevoli del fatto che il dialogo competitivo **richiede sia un uso intenso del personale interno sia alti livelli di competenza**, in quanto tratta di un oggetto complesso e richiede molto tempo.

L'amministrazione aggiudicatrice deve disporre internamente di un livello elevato di competenza tecnica in materia per poter svolgere la procedura con le migliori possibilità di riuscita e per essere in grado di sostenere il dialogo con i candidati selezionati.

1.5.5. Partenariati per l'innovazione

Un partenariato per l'innovazione viene attuato attraverso una procedura di appalto in tre fasi (preselezione, negoziazione, consegna). L'amministrazione aggiudicatrice acquista tanto servizi di ricerca e sviluppo per **sviluppare una soluzione innovativa quanto i prodotti, servizi o lavori innovativi risultanti**.

La logica alla base di un partenariato per l'innovazione prevede che le offerte sia per la ricerca e lo

sviluppo sia per la fornitura delle soluzioni risultanti vengano presentate all'inizio della procedura di appalto competitiva e che le soluzioni vengano effettivamente sviluppate ulteriormente durante l'esecuzione del contratto di appalto.

Ciò costituisce una differenza importante rispetto alla procedura di dialogo competitivo nel contesto della quale il dialogo continua fino a quando l'amministrazione aggiudicatrice individua la soluzione che meglio soddisfa le sue esigenze.

Preselezione

Come per la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo, tutti i fornitori interessati all'appalto possono chiedere di partecipare in risposta a un bando di gara. L'amministrazione aggiudicatrice seleziona come minimo tre candidati in considerazione delle loro capacità in materia di ricerca e sviluppo e delle loro prestazioni in termini di soluzioni innovative.

Deve quindi essere selezionato il partner che presenta le migliori capacità di ricerca e sviluppo e che è in grado di assicurare al meglio l'attuazione su scala reale delle soluzioni innovative. I criteri di selezione possono includere le prestazioni passate del partner, le referenze, la composizione della squadra, le strutture e i sistemi di assicurazione della qualità. Può essere difficile per le imprese in fase di avviamento (start-up) e le PMI aggiudicarsi appalti nel contesto di procedure di partenariato per l'innovazione dal momento che i candidati devono dimostrare fin dall'inizio di questa procedura non solo la loro capacità di svolgere attività di ricerca e sviluppo, ma anche di fornire risultati.

Successivamente, i candidati selezionati saranno invitati a presentare un'**offerta iniziale sotto forma di una proposta di progetto di ricerca e innovazione**. L'oggetto, i requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione devono essere indicati nei documenti di gara.

Negoziazione ed esecuzione del contratto di appalto

Dopo la presentazione delle offerte, l'amministrazione aggiudicatrice negozia con i candidati le offerte iniziali e tutte le offerte successive, a meno che non decida di aggiudicare l'appalto sulla base di una delle offerte iniziali.

Tutti gli aspetti possono essere oggetto di negoziazione, fatta eccezione per l'oggetto, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi definiti nei documenti di gara. Tuttavia, la distribuzione di diritti e obblighi (compresi i diritti di proprietà intellettuale) deve essere specificata anticipatamente nei documenti di gara. Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice non può apportare modifiche sostanziali all'oggetto (i requisiti minimi della soluzione) anche qualora la fase di ricerca e sviluppo dimostri che tale oggetto non era stato formulato in maniera ottimale all'inizio della procedura. L'amministrazione aggiudicatrice può condurre negoziazioni in più fasi successive per limitare il numero di offerte che

richiedono negoziazione e quindi eliminare potenzialmente taluni offerenti dalla procedura.

Dopo aver aggiudicato l'appalto a uno dei vari offerenti, l'amministrazione aggiudicatrice concorda i termini dell'appalto innovativo e avvia il processo di innovazione. Oltre alle attività di ricerca e sviluppo, tale procedura include il completamento di lavori, nonché la produzione e fornitura di prodotti o servizi.

L'amministrazione aggiudicatrice deve pagare i partner partecipanti secondo rate adeguate. Le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire nella misura massima possibile che il grado di innovazione della soluzione pianificata e l'ordine delle attività di ricerca e innovazione necessarie per sviluppare una soluzione innovativa siano presi in considerazione nel contesto della struttura e della durata del partenariato e del valore delle varie fasi. Il valore stimato dell'acquisto pianificato di forniture, servizi o lavori deve essere proporzionale all'investimento richiesto per tali forniture, servizi o lavori.

Consegna

Poiché il partenariato per l'innovazione è un appalto che comporta tanto lo sviluppo quanto la consegna di soluzioni innovative, l'amministrazione aggiudicatrice può risolvere il contratto prima di procedere alla consegna delle soluzioni esclusivamente nel caso in cui gli obiettivi stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice all'inizio della procedura per i lavori, servizi o prodotti innovativi creati ex novo non vengano conseguiti durante la fase di ricerca e sviluppo. L'onere della prova che le soluzioni create ex novo non soddisfano gli obiettivi iniziali e i requisiti minimi grava sull'amministrazione aggiudicatrice. La procedura non conferisce all'amministrazione aggiudicatrice il diritto di interrompere la procedura per altri motivi se gli obiettivi e i requisiti minimi sono soddisfatti (ad esempio nemmeno se nel frattempo sul mercato sono emerse soluzioni migliori).

1.5.6. Concorso di progettazione

Un concorso di progettazione è una procedura competitiva che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di **acquistare un piano o un progetto principalmente nei settori della pianificazione territoriale, dell'architettura, dell'ingegneria civile o dell'elaborazione di dati.**

Il piano o il progetto sono selezionati da una commissione giudicatrice e il vincitore corrispondente viene quindi invitato a negoziare prima di firmare il contratto di appalto. A tal fine si può ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione (cfr. sezione 1.5.7 Procedura negoziata senza previa pubblicazione).

Oltre all'appalto per la progettazione, l'esito della procedura può includere altresì l'aggiudicazione di premi.

Non esistono requisiti dettagliati relativi al numero di fasi da utilizzare o alla procedura da seguire.

1.5.7. Procedura negoziata senza previa pubblicazione

Quando si impiega la procedura negoziata senza previa pubblicazione, le amministrazioni aggiudicatrici negoziano i termini dell'appalto direttamente con uno o più operatori economici, senza dare pubblicità preventiva dell'appalto stesso.

Si tratta di una deroga significativa rispetto ai principi fondamentali di apertura, trasparenza e concorrenza, nonché di una procedura impiegata in **casi del tutto eccezionali**. L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego della procedura negoziata grava sull'amministrazione aggiudicatrice.

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata esclusivamente in circostanze eccezionali che devono essere debitamente giustificate. Queste possibilità sono definite in maniera chiara dall'articolo 32 della direttiva 2014/24/UE e sono elencate nella tabella che segue.

Tabella 6. Panoramica delle istanze in cui è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione

Lavori	Servizi	Forniture
<p>Una procedura aperta o ristretta non ha attirato alcuna offerta o alcuna offerta appropriata, purché tutti coloro che hanno presentato offerte siano inclusi nelle negoziazioni e le specifiche del requisito non vengano modificate in maniera sostanziale. Con “alcuna offerta appropriata” si intende che le offerte sono inutilizzabili, non presentano alcuna pertinenza con l'appalto e sono quindi manifestamente inadeguate a rispondere alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice e ai requisiti specificati nei documenti di gara.</p> <p>Casi di estrema urgenza motivati da circostanze imprevedibili. Si tratta in questo caso di situazioni di estrema urgenza imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice dall'inizio della procedura di appalto e non imputabili ad azioni compiute dall'amministrazione aggiudicatrice stessa (come ad esempio calamità naturali, inondazioni, attacchi alla sicurezza). Ciò si applica anche a lavori/servizi/forniture complementari che richiedono un'azione immediata e si rendono necessarie anche se l'amministrazione aggiudicatrice ha preparato il progetto e/o le specifiche tecniche in maniera diligente.</p> <p>L'appalto può essere eseguito unicamente da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni: creazione o acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica, assenza di concorrenza per motivi tecnici (a condizione che i requisiti tecnici non siano artificiosamente limitati), tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale.</p>		

Lavori	Servizi	Forniture
<p>Lavori o servizi nuovi in caso di ripetizione di lavori o servizi analoghi purché siano conformi a un progetto di base per il quale è stato aggiudicato l'appalto originale. Il progetto di base deve indicare l'entità di eventuali lavori o servizi complementari e il possibile ricorso a questa procedure di aggiudicazione.</p>		<p>Forniture quotate e acquistate sul mercato delle materie prime.</p> <p>Acquisto di forniture a condizioni particolarmente vantaggiose, da un fornitore che cessa definitivamente l'attività oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato giudiziario o di una procedura analoga.</p> <p>I prodotti sono fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, di sperimentazione, di studio o di sviluppo.</p> <p>Consegne complementari destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti soltanto qualora il cambiamento di fornitore obbligasse l'amministrazione aggiudicatrice ad acquistare forniture con caratteristiche tecniche incompatibili o il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero difficoltà tecniche sproporzionate.</p>
	<p>L'appalto conseguito a un concorso di progettazione ed è destinato, in base alle norme del concorso di progettazione, a essere aggiudicato al vincitore o a uno dei vincitori di tale concorso.</p>	

Fonte: articolo 32 della direttiva 2014/24/UE.

Prima di decidere di ricorrere a questa procedura, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero assicurarsi che sussistano le circostanze precise che giustificano la negoziazione. In caso di dubbio, è opportuno ottenere una consulenza legale, registrata per iscritto a tal fine.



Casi che non giustificano l'uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione

Un'amministrazione aggiudicatrice aggiudica un appalto pubblico mediante procedura negoziata, ma non è in grado di dimostrare che tale procedura sia giustificata (questa procedura può essere utilizzata solo eccezionalmente in circostanze molto specifiche).

Prima di utilizzare la procedura, **verificare attentamente l'elenco dei requisiti chiave e, in caso di dubbi, ottenere consulenza dalle autorità nazionali competenti per gli appalti pubblici.**

1.5.8. Appalto pre-commerciale

Un appalto pre-commerciale²¹ impiega l'esistente **procedura aperta di appalto per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo** in un modo che utilizza lo sviluppo competitivo secondo fasi e condivide i diritti di proprietà intellettuale e i relativi rischi e benefici tra l'amministrazione aggiudicatrice e gli offerenti partecipanti.

Esenzione dalle norme sugli appalti pubblici per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo

Occorre sottolineare che **gli appalti pre-commerciali non sono disciplinati dalle direttive UE sugli appalti pubblici e dalle norme dell'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC**. Tuttavia, la direttiva 2014/24/UE fa riferimento a tali appalti e attua un'esenzione per i servizi di ricerca e sviluppo.

Si ricorre agli appalti pubblici di servizi di ricerca là dove le soluzioni esistenti sul mercato non siano in grado di fornire una soluzione pratica alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

²¹ Commissione europea, COM(2007) 799 def., Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa.

Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0799&from=IT>.

Sfruttando questa esenzione, un'amministrazione aggiudicatrice può acquistare servizi di ricerca e sviluppo al di fuori dell'applicazione delle norme dell'UE e dell'OMC, a condizione che rispetti comunque i principi del trattato UE e selezioni gli operatori economici in maniera trasparente e non discriminatoria.

Condivisione di proprietà intellettuale e benefici

Nel contesto degli appalti pre-commerciali, l'amministrazione aggiudicatrice non riserva esclusivamente a sé stessa tutti i diritti di proprietà intellettuale e i benefici della ricerca e dello sviluppo, bensì li condivide con gli operatori economici a condizioni di mercato, garantendo così che non vi sia alcun aiuto di Stato.

La condivisione dei benefici fa sì che l'amministrazione aggiudicatrice lasci i diritti di proprietà intellettuale degli operatori economici partecipanti, pur mantenendo i diritti esenti da licenza per l'uso dei risultati della ricerca e dello sviluppo e il diritto (di richiedere agli operatori economici) di concedere licenze a terzi.

L'amministrazione aggiudicatrice è interessata innanzitutto al diritto d'uso della soluzione e, eventualmente, alla concessione in licenza della stessa nel contesto di qualsiasi appalto successivo in merito. Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice incoraggia la concorrenza tra più operatori economici selezionandoli progressivamente in base ai risultati da loro conseguiti per tappe predefinite dell'appalto e alle loro offerte per la fase successiva. Infine, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe avere la possibilità di interrompere il progetto in qualsiasi momento qualora i risultati non soddisfino gli obiettivi previsti.

Il vantaggio principale per gli operatori economici consiste nel fatto che questa procedura consente loro di offrire una soluzione a un'esigenza nel servizio pubblico che attualmente non è gestita in maniera soddisfacente dal mercato. Inoltre, gli operatori possono testare questa soluzione e raccogliere il riscontro degli utenti durante la fase di ricerca e sviluppo. In caso di riuscita, questa procedura consente loro di testare le soluzioni e di venderle ad altri committenti pubblici o in altri mercati.

Inoltre, gli appalti pre-commerciali possono essere particolarmente interessanti per le PMI, poiché gli

offerenti devono soltanto soddisfare i requisiti di qualifica professionale e capacità finanziaria per la ricerca e lo sviluppo, e non i requisiti legati all'impiego di volumi commerciali di eventuali soluzioni.

Aggiudicazione

Un contratto di appalto pre-commerciale deve avere una durata limitata e può comprendere lo sviluppo di prototipi o volumi limitati di primi prodotti o servizi sotto forma di serie di prova.

L'acquisto di prodotti o servizi di nuova creazione non deve tuttavia rientrare nell'ambito del medesimo contratto di appalto. Gli appalti pre-commerciali differenziano infatti il contratto di appalto per la ricerca e lo sviluppo da potenziali contratti di appalto successivi per l'acquisto di volumi commerciali della soluzione innovativa creata.

1.5.9. Regime alleggerito per l'approvvigionamento di servizi sociali e sanitari

Per un certo numero di categorie di **appalti di servizi nel settore sanitario e in quello sociale**, le amministrazioni aggiudicatrici possono usare un regime "alleggerito".

Questi servizi, spesso denominati "servizi alla persona", vengono forniti in un contesto particolare che può variare tra gli Stati membri. Inoltre, per loro natura, di solito hanno una dimensione transfrontaliera molto limitata.

A questo approccio alleggerito si applica la soglia di 750 000 EUR, ossia una soglia molto più elevata rispetto a quella che si applica ai servizi nel contesto del regime completo.

Questo approccio alleggerito può essere adottato quando si acquistano servizi sanitari, sociali e di altro tipo che rientrano nei codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici elencati nell'allegato XIV della direttiva 2014/24/UE.

L'elenco di tali servizi include:

- » servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi;

European Commission, Commission staff working document — Example of a possible approach for procuring R&D services applying risk-benefit sharing at market conditions, i.e. pre-commercial procurement, 2007.
Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1511547965552&uri=CELEX:52007SC1668>.

- » servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura;
- » servizi di sicurezza sociale obbligatoria;
- » servizi alberghieri e di ristorazione;
- » servizi legali, nella misura in cui essi non siano esclusi del tutto dalle direttive;
- » servizi investigativi e di sicurezza;
- » servizi internazionali;
- » servizi postali.



Prassi derivanti dalla direttiva 2004/18/CE che potrebbero portare a errori

La precedente direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici (direttiva classica) operava una distinzione tra i servizi (allegato II A) e i servizi prioritari (allegato II B).

La direttiva 2014/24 abolisce tale distinzione e introduce una procedura di appalto “alleggerita” che si applica all’approvvigionamento di servizi sanitari, sociali e di altro tipo che rientrano nei codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici elencati nell’allegato XIV.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero consultare attentamente l’allegato XIV in maniera da stabilire se un obbligo di servizio precedentemente classificato come “parte B” rientri o meno nell’ambito di applicazione del regime “alleggerito”.

Sebbene l’elenco dei servizi di cui all’allegato XIV sia simile all’elenco di cui all’allegato II B ai sensi della direttiva del 2004, **gli elenchi non sono identici**. Alcuni appalti pubblici di servizi che erano precedentemente elencati nella “parte B” ma non sono elencati nell’allegato XIV saranno soggetti alle norme usuali applicabili agli appalti completi.

La direttiva 2014/24/UE include pochissime disposizioni sull’approvvigionamento di servizi nel quadro del regime alleggerito. Di conseguenza, gli Stati membri devono attuare norme nazionali che rispettino i principi di trasparenza e parità di trattamento degli operatori economici, tenendo conto della natura specifica dei servizi.

Tuttavia, nel quadro del regime alleggerito, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a pubblicizzare l’opportunità di appalto nella GUUE, utilizzando un bando di gara o un avviso di preinformazione, e a pubblicare un avviso di aggiudicazione dell’appalto nella GUUE.

1.5.10. Accordi quadro

Gli accordi quadro non sono una procedura specifica o un tipo di appalto quanto piuttosto uno **strumento consigliato per esigenze consolidate e ripetitive** quando l’amministrazione aggiudicatrice non conosce preventivamente l’importo del contratto

o non sa esattamente quando si verificherà l’esigenza rilevata. Gli accordi quadro sono uno degli strumenti e delle tecniche per gli appalti aggregati definiti nella normativa UE.

Gli accordi quadro possono essere applicati a lavori, forniture o servizi e vengono conclusi all’interno di un’amministrazione aggiudicatrice (o tra diverse amministrazioni aggiudicatrici) con uno o più operatori economici.

L’amministrazione aggiudicatrice pubblica l’accordo quadro nella GUUE e utilizza una delle normali procedure di appalto definite dalla direttiva per selezionare e valutare le offerte. Dopo aver ricevuto e valutato le offerte, l’amministrazione aggiudicatrice aggiudica l’accordo quadro a uno o più operatori economici.

Gli aggiudicatari (di norma selezionati mediante una procedura aperta o ristretta) beneficiano dell’esclusività dell’accordo quadro. L’accordo disciplina il modo in

cui gli appalti verranno aggiudicati ai membri del contesto quadro e le condizioni che si applicheranno a tale aggiudicazione per un determinato periodo di tempo.

La logica che spinge a ricorrere a un accordo quadro per gli acquisti è che tale soluzione contribuisce a conseguire risparmi, sia nei costi degli appalti grazie alle economie di scala, sia nel tempo dedicato alla procedura di appalto.

Gli accordi quadro sono spesso utilizzati dalle centrali di committenza che agiscono per loro conto o per conto di un certo numero di amministrazioni aggiudicatrici. Gli accordi quadro possono altresì essere combinati facilmente con appalti congiunti, come negli esempi riportati qui di seguito.



Esempi di accordi quadro

L'uso più appropriato di un accordo quadro si ha quando un'amministrazione aggiudicatrice ha un'esigenza ripetuta di lavori, servizi o forniture, ma le quantità esatte che saranno richieste non sono note, come nei seguenti casi:

1. "Una centrale di committenza, che agisce per conto di 10 enti sanitari, stipula un accordo quadro con quattro fornitori per la fornitura di veicoli di emergenza";
2. "Quattro autorità locali vicine stipulano un accordo quadro con un operatore economico per la manutenzione di strade";
3. "Un singolo dipartimento governativo stipula un accordo quadro per l'approvvigionamento di articoli di cancelleria con tre fornitori".

Fonte: OCSE/SIGMA, Public Procurement, Brief 19, Framework Agreements [Appalti pubblici, Nota 19, Accordi quadro], settembre 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf>.



Maggiori informazioni sugli accordi quadro

Collegamento a spiegazioni e orientamenti esaurienti sugli accordi quadro:

Commissione europea, DG GROW, Nota esplicativa sugli accordi quadro.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_it.

1.6. Pianificare la procedura

In questa fase, si raccomanda di elaborare un piano completo per l'intera procedura di appalto al fine di organizzare la futura esecuzione e ge-

stione dell'appalto. Ciò può essere fatto sulla base di tutti gli elementi chiave che sono già stati definiti: esigenza da soddisfare, gruppo e parti interessate, oggetto, durata e valore del contratto, nonché procedura.



La pianificazione può essere rapida e consente di risparmiare tempo in futuro

La pianificazione è fondamentale e non deve necessariamente comportare processi onerosi e lunghi.

Si tratta semplicemente di **definire cosa fare, quando e impiegando quali risorse**. Se l'amministrazione aggiudicatrice esegue questa parte della procedura in modo non corretto, è assolutamente probabile che si verifichino errori e problemi.

Per le procedure di appalto comuni, il gruppo principale può svolgere questa attività dedicando poche ore di lavoro, utilizzando uno strumento di pianificazione semplice come quello presentato nella sezione 1.6.2 Strumento di pianificazione semplice.

L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe redigere un calendario completo, strumenti o regole standard (ad esempio per la comunicazione con gli offerenti) e ideare un sistema per la registrazione delle decisioni chiave (ad esempio registrazione delle informazioni note in quella fase, opzioni disponibili e giustificazione dell'opzione preferita). Il piano dovrebbe includere tappe realistiche e regolari per contribuire a tenere traccia dei progressi nell'esecuzione tanto di appalti complessi quanto di quelli più semplici.

Si raccomanda inoltre all'amministrazione aggiudicatrice di definire norme in materia di gestione dell'appalto, coinvolgimento delle parti interessate, monitoraggio e controllo delle procedure di appalto (cfr. capitolo 5. Esecuzione del contratto di appalto).

1.6.1. Pianificazione di appalti complessi

Per gli appalti complessi, è possibile definire un diagramma di Gantt al fine di tenere conto di tutti i compiti richiesti, distribuire le responsabilità e individuare in maniera chiara le relazioni causali tra le fasi della procedura.

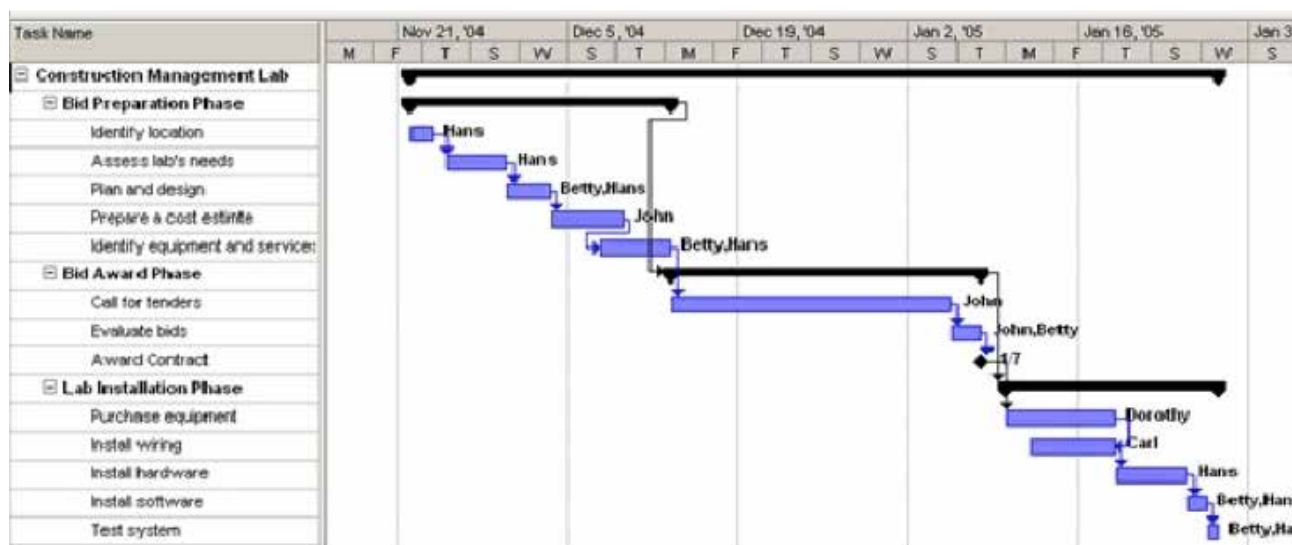
Al fine di procedere con la pianificazione in un diagramma di Gantt è necessario disporre dei seguenti dati di ingresso (input):

- » la sequenza di compiti da svolgere;
- » le stime della durata dei compiti;
- » i requisiti in termini di risorse umane;
- » i vincoli temporali e le tappe principali;
- » i risultati tangibili o i prodotti equivalenti;
- » dipendenze tra i compiti.

Un diagramma di Gantt si concentra sulla sequenza di compiti necessari per completare un determinato progetto. Ciascun compito è rappresentato da una barra orizzontale. L'asse orizzontale indica la scadenza per l'attuazione del progetto. Di conseguenza,

la lunghezza di ciascuna barra dei compiti corrisponde alla durata del compito o al tempo necessario per completarlo. Le frecce che collegano i compiti rappresentano la relazione causale tra taluni di essi (cfr. esempio riportato qui di seguito)²².

Figura 3. Esempio di diagramma di Gantt per una procedura di appalto pubblico generato utilizzando MS Project



Il diagramma di Gantt è uno strumento eccellente per valutare rapidamente lo stato di avanzamento di un progetto. Di conseguenza è adatto per relazioni sullo stato di avanzamento e per comunicare informazioni riguardanti lo stato di avanzamento di un progetto a tutte le parti interessate.

Può essere sviluppato utilizzando software quali Microsoft Project o un modello di Microsoft Excel che offre meno funzionalità ma è più facile e veloce da utilizzare.

1.6.2. Strumento di pianificazione semplice

Per appalti di natura più routinaria, è possibile completare in maniera facile e rapida un pannello di controllo completo sotto forma di una semplice tabella in maniera da pianificare e monitorare la preparazione e l'esecuzione dell'appalto.

La tabella indicativa che segue consente di raccogliere in un unico foglio le informazioni necessarie per ciascuna delle fasi principali della procedura di appalto.

²² Direzione degli appalti pubblici (PPD) del Tesoro della Repubblica di Cipro, Guida alle migliori pratiche in materia di appalti pubblici, 2008. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html?7_4_1_5_time_planning_of_activities.htm.

Tabella 7. Struttura di un pannello di controllo semplice per la pianificazione degli appalti

Compiti e tappe fondamentali	Persona incaricata	Parti interessate coinvolte	Sistemi e strumenti	Tenuta dei registri contabili	Tempistica/ Completamento previsto
-------------------------------------	---------------------------	------------------------------------	----------------------------	--------------------------------------	---

1. Preparazione e pianificazione

Individuazione delle esigenze future					
Coinvolgimento delle parti interessate (nomina di un gruppo di lavoro)					
Analisi del mercato					
Definizione dell'oggetto					
Scelta della procedura					

2. Pubblicazione e trasparenza

Stesura dei documenti di gara					
Pubblicazione del bando di gara					
Fornitura di chiarimenti ai potenziali offerenti					

3. Valutazione e aggiudicazione

Apertura e valutazione delle offerte					
Aggiudicazione dell'appalto					
Firma del contratto di appalto					
Pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione dell'appalto					

4. Esecuzione del contratto di appalto

Gestione e monitoraggio dell'esecuzione					
Emissione di pagamenti					
Se pertinente, modifica del contratto di appalto					
Se pertinente, risoluzione del contratto di appalto					

Idealmente, questa tabella che funge da pannello di controllo dovrebbe essere preparata congiuntamente ed essere condivisa con le parti interessate inter-

ne pertinenti all'inizio della procedura in maniera da garantire un accordo e una comprensione comuni in relazione alla pianificazione generale.

2. Pubblicazione e trasparenza

Lo scopo della fase di pubblicazione e trasparenza è di attirare offerte competitive che consentiranno l'esecuzione soddisfacente dell'appalto, ossia il conseguimento di risultati che soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

Per fare ciò, è necessario:

redigere documenti di gara chiari che indichino chiaramente l'esigenza e l'oggetto dell'appalto nelle specifiche tecniche, i motivi di esclusione e i criteri di selezione e aggiudicazione;

fissare termini sufficienti per consentire agli offerenti di preparare le loro proposte in maniera adeguata;

pubblicizzare adeguatamente l'appalto o invitare i candidati a presentare offerte, e fornire chiarimenti, se necessario.

2.1. Stesura dei documenti di gara

La stesura dei documenti di gara è un passaggio cruciale nella procedura di appalto. Si tratta del modo in cui l'amministrazione aggiudicatrice spiegherà al mercato le sue esigenze, nonché i suoi obiettivi e requisiti corrispondenti, in particolare a coloro che sono interessati a partecipare alla gara d'appalto.

Il numero e la natura dei documenti di gara dipendono dal tipo di procedura che è stata selezionata. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, il fascicolo dell'appalto includerà gli elementi riportati qui di seguito.

Tabella 8. Documenti di gara principali

Documento	Descrizione
Invito a presentare offerte o invito alla preselezione	L'invito è una lettera breve che invita gli operatori economici a presentare all'amministrazione aggiudicatrice un'offerta o una domanda di partecipazione nel caso di procedure in due fasi (come nel caso della procedura ristretta o della procedura competitiva con negoziazione).
Bando di gara	Il bando di gara è il documento che avvia formalmente e pubblicamente la procedura di appalto . A seconda del valore del contratto e delle norme nazionali, il bando di gara sarà pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE e/o nelle pubblicazioni nazionali, regionali o locali (cfr. sezione 2.5.2 Avvisi e bandi da pubblicizzare). Fornisce informazioni essenziali in merito all'appalto, fa riferimento ai principali organi pertinenti e indica dove le parti interessate possono accedere ai documenti di gara completi.
Specifiche tecniche	Le specifiche tecniche sono il documento chiave del fascicolo di appalto. Possono comprendere informazioni di contesto generali sull'appalto, una descrizione dell'oggetto, i motivi di esclusione, i criteri di selezione e di aggiudicazione e dettagli della portata specifica del lavoro richiesto all'operatore economico.

Documento	Descrizione
	<p>Questo documento mira principalmente a fornire agli operatori economici le informazioni delle quali necessitano per preparare le loro offerte o domande di partecipazione. Inoltre, le specifiche tecniche possono servire a proteggere l'amministrazione aggiudicatrice in una fase successiva, stabilendo un'unica fonte chiara di informazioni per gli offerenti. Ciò impedisce quindi agli offerenti di affermare di non essere a conoscenza di determinate circostanze durante le fasi di aggiudicazione o di esecuzione.</p> <p>Nel campo dei servizi, le specifiche tecniche sono spesso denominate capitolato d'oneri. In taluni casi, tali specifiche includono ulteriori documenti oltre alle specifiche tecniche stesse.</p>
<p>Istruzioni agli offerenti</p>	<p>Queste istruzioni sono costituite da orientamenti e norme formali che disciplinano la procedura di appalto.</p> <p>Tali norme mirano a sostenere gli operatori economici nella preparazione e presentazione delle loro offerte o domande di partecipazione. Solitamente forniscono indicazioni pratiche sul modo in cui devono essere strutturate le proposte, sulla lingua da usare per la loro stesura, sulla distinta dei prezzi, sul metodo di presentazione elettronica o sui requisiti di presentazione formale (ad esempio, spesso viene richiesto di presentare proposte finanziarie e tecniche in buste separate sigillate).</p> <p>Si raccomanda di includere una lista di controllo formale della conformità in maniera da aiutare gli offerenti a preparare la documentazione e da facilitare la verifica dei documenti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice/del comitato di valutazione.</p>
<p>Documento di gara unico europeo (DGUE)</p>	<p>Il DGUE è un'autodichiarazione dello stato finanziario, delle capacità e dell'idoneità dell'operatore economico redatta per partecipare a una procedura di appalto pubblico. È disponibile in tutte le lingue dell'UE ed è utilizzato come prova preliminare che l'offerente soddisfa le condizioni richieste nelle procedure di appalto pubblico. Grazie al DGUE, gli offerenti non sono più tenuti a fornire prove documentali complete e tutti i vari moduli precedentemente utilizzati negli appalti dell'UE. Ciò significa che l'accesso a opportunità di appalto transfrontaliero è ora notevolmente più semplice. A partire dal mese di ottobre del 2018, il DGUE deve essere fornito esclusivamente in formato elettronico.</p>
<p>Bozza di contratto di appalto</p>	<p>I documenti di gara possono includere una bozza di contratto di appalto al fine di fornire informazioni chiare agli operatori economici sugli accordi contrattuali richiesti. Una bozza di contratto di appalto è un documento giuridico dettagliato che di norma indica il valore, l'oggetto, la durata e i termini temporali, nonché le condizioni di pagamento e altre disposizioni giuridiche dell'appalto, ivi inclusa la protezione delle parti, le dichiarazioni, le garanzie, gli indennizzi, i termini e tutte le leggi e i regolamenti applicabili.</p>

Gli elementi chiave riguardanti la parte amministrativa delle offerte sono ulteriormente descritti qui di seguito, mentre le sezioni specifiche trattano in maniera più approfondita la parte tecnica delle offerte (cfr. sezioni 2.2 Definizione di capitolato d'oneri e norme e 2.3 Definizione dei criteri).

2.1.1. Definizione del DGUE

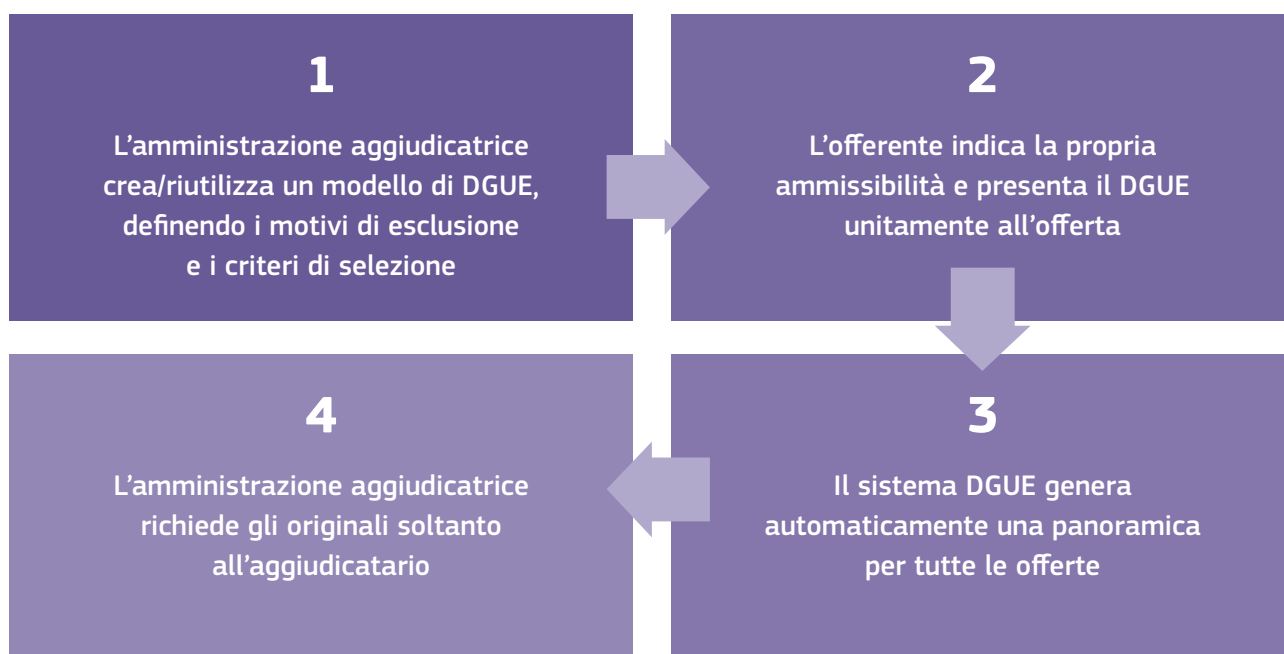
Il documento di gara unico europeo (DGUE) mira a ridurre l'onere amministrativo a carico degli operatori economici, in particolare delle PMI, risultante dalla necessità di produrre un numero considerevole di certificati e documenti amministrativi relativi ai motivi di esclusione e ai criteri di selezione.

Il DGUE consente agli operatori economici di dichiarare elettronicamente che soddisfano le condizioni richieste per partecipare a una procedura di appalto pubblico. In altre parole, il DGUE è costituito da una dichiarazione formale emessa da operatori economici che conferma che gli stessi non sono da escludere ai sensi dei motivi di esclusione e che soddisfano i criteri di selezione.

Soltanto l'aggiudicatario sarà tenuto a fornire prove documentali complete a sostegno di tale dichiarazione. In futuro, potrebbe essere eliminato anche quest'obbligo qualora tali prove possano essere collegate elettronicamente a banche dati nazionali.

La figura che segue illustra i passaggi principali relativi al DGUE.

Figura 4. Quattro passaggi per verificare l'ammissibilità di un offerente



Fonte: Commissione europea, DG GROW, 2016.

Come funziona il DGUE?

A partire dal 18 aprile 2018, gli Stati membri dell'UE attueranno esclusivamente appalti pubblici elettronici. Fino a tale data, il documento di gara unico europeo potrà essere stampato, compilato manualmente, scansionato e inviato per via elettronica.

Per creare e utilizzare il DGUE, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare uno strumento integrato nelle proprie piattaforme per gli appalti elettronici

oppure utilizzare lo strumento DGUE sviluppato dalla Commissione (cfr. Figura 5 qui di seguito).

La Commissione ha in effetti sviluppato uno strumento che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di creare il loro DGUE e allegarlo ai documenti di gara²³. Di conseguenza le amministrazioni aggiudicatrici hanno la possibilità di personalizzare il DGUE alle proprie esigenze e di esportarlo in un formato leggibile da una macchina.

²³ European Commission, DG GROW, European Single Procurement Document and e-Certis, 2017. Available at: <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/espdl/>.

Figura 5. Strumento online per creare e utilizzare il DGUE

Avvertenza legale | Cookies | Contattare | A proposito di | Italiano

Documento di gara unico europeo (DGUE)

Servizio di compilazione e riutilizzo del DGUE

Commissione europea > Strumenti > Documento di gara unico europeo

Avvio Procedura Esclusione Selezione Fine

Benvenuti al servizio DGUE

Il Documento di gara unico europeo (DGUE) è un'autodichiarazione dell'impresa sulla propria situazione finanziaria, sulle proprie capacità e sulla propria idoneità per una procedura di appalto pubblico. È disponibile in tutte le lingue dell'UE e si usa per indicare in via preliminare il soddisfacimento delle condizioni prescritte nelle procedure di appalto pubblico nell'UE. Grazie al DGUE gli offerenti non devono più fornire piene prove documentali e ricorrere ai diversi moduli precedentemente in uso negli appalti UE, il che costituisce una notevole semplificazione dell'accesso agli appalti transfrontalieri. A partire da ottobre 2018 il DGUE è fornito esclusivamente in forma elettronica.

La Commissione europea mette gratuitamente un servizio web a disposizione degli acquirenti, degli offerenti e di altre parti interessate a compilare il DGUE elettronicamente. Il modulo on line può essere compilato, stampato e poi inoltrato all'acquirente con le altre parti dell'offerta. Se la procedura è esperita elettronicamente il DGUE può essere esportato, salvato e presentato elettronicamente. Il DGUE presentato in una procedura di appalto pubblico precedente può essere riutilizzato a condizione che le informazioni siano ancora valide. Gli offerenti possono essere esclusi dalla procedura di appalto o essere perseguiti se nel DGUE sono presentate informazioni gravemente mendaci, omesse o che non possono essere comprovate dai documenti complementari.

Per ulteriori informazioni sul DGUE cliccare qui

Per leggere le risposte alle domande più frequenti sul DGUE consultare la parte Domande frequenti

Chi è a compilare il DGUE? ⓘ

- Sono un'amministrazione aggiudicatrice ⓘ
- Sono un ente aggiudicatore ⓘ
- Sono un operatore economico ⓘ

Che operazione si vuole eseguire?

- Creare un nuovo DGUE ⓘ
- Riutilizzare un DGUE esistente ⓘ
- Rivedere il DGUE ⓘ

Please specify the received notice number ⓘ

Dove si trova l'amministrazione o ente?

Selezionare il paese: ---

Fonte: Commissione europea, 2017. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/tools/espdl/filter?lang=it>.

Il DGUE deve essere incluso insieme agli altri documenti di gara. Inoltre, il bando di gara dovrebbe indicare che i candidati o gli offerenti sono tenuti a compilare e presentare un DGUE come parte della loro domanda od offerta.

Prima di aggiudicare l'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice deve imporre all'offerente al quale ha deciso di aggiudicare l'appalto di presentare documenti aggiornati a sostegno delle informazioni dichiarate nel DGUE. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice possieda già o abbia pieno accesso ai documenti complementari aggiornati pertinenti o ad altre prove documentali tramite una banca dati nazionale, l'aggiudicatario non è tenuto a presentare nuovamente i documenti complementari.

Inoltre gli operatori economici possono riutilizzare il DGUE utilizzato in una procedura d'appalto precedente purché confermino che le informazioni ivi contenute restano valide.

e-Certis, la banca dati online sulle prove documentali amministrative

e-Certis è una fonte gratuita di informazioni che ha l'obiettivo di aiutare gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici a individuare i vari certificati e attestati richiesti di frequente nelle procedure di appalto in tutta l'UE.

Il sistema è disponibile online: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

Si tratta di un sistema che aiuta gli offerenti a scoprire quali prove sono richieste da un'amministrazione aggiudicatrice (ad esempio in relazione ai motivi di esclusione o ai criteri di selezione) e aiuta le amministrazioni aggiudicatrici a comprendeere i documenti forniti da un operatore economico.

È particolarmente utile nel quadro di procedure di appalto transfrontaliere quando le diverse parti provengono da Stati membri diversi.



e-Certis è uno strumento di riferimento, non un servizio di consulenza legale

L'affidabilità del sistema e-Certis dipende dalle informazioni fornite dai diversi organismi che si occupano di appalti pubblici in tutti gli Stati membri e dall'aggiornamento regolare di tali informazioni.

Di conseguenza, e-Certis non può garantire che le informazioni risultanti da una interrogazione vengano riconosciute come valide da un'amministrazione aggiudicatrice. Si tratta di uno strumento di informazione destinato ad aiutare gli utenti a individuare e riconoscere i certificati e gli attestati richiesti più comunemente nel contesto di procedure di appalto di Stati membri diversi.

In caso di dubbio, si raccomanda pertanto di contattare direttamente la parte interessata pertinente (amministrazione aggiudicatrice o autorità nazionali) per ottenere ulteriori chiarimenti sulle prove documentali richieste.

2.1.2. Bozza di contratto di appalto

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero pubblicare, nei contesti dei documenti di gara, una bozza del contratto di appalto che dovrà essere firmato con l'aggiudicatario affinché tutti gli operatori economici siano a conoscenza del quadro giuridico che disciplinerà l'esecuzione del contratto di appalto (cfr. sezione 5 Esecuzione del contratto di appalto).

Un contratto di appalto ben redatto dovrebbe includere disposizioni in merito a normativa applicabile, oggetto, prezzo, ritardi, violazioni, responsabilità, risoluzione delle controversie, clausole di revisione, diritti di proprietà intellettuale, obblighi di riservatezza e qualsiasi altro aspetto pertinente.

L'appalto dovrebbe essere equo ed equilibrato in termini di ripartizione del rischio. In particolare, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero evitare clausole o condizioni d'appalto che trasferiscono al contraente rischi completamente al di fuori del suo

controllo, poiché ciò può limitare il numero di offerte, avere un impatto significativo sul prezzo oppure dar luogo a controversie.

Si raccomanda alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare contratti di appalto *pro forma* standard emessi dal loro ufficio legale o dai loro organismi nazionali competenti in materia di appalti pubblici. Potrebbe altresì essere utile suddividere i modelli di contratto di appalto in "condizioni specifiche" e "condizioni generali", là dove queste ultime sono standardizzate mentre le prime sono adattate a ciascuna specifica procedura di appalto. In caso di dubbi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero sempre richiedere un'adeguata consulenza legale.

L'insieme completo dei documenti di gara e l'offerta completa dell'aggiudicatario devono essere allegati al contratto di appalto definitivo firmato da tutte le parti.



Eventuali modifiche al contratto di appalto potrebbero portare a errori

La possibilità di apportare modifiche al contratto di appalto deve essere valutata con attenzione durante la fase di pianificazione. Di conseguenza, la bozza di contratto di appalto dovrebbe indicare clausole di revisione chiare, precise e inequivocabili, la portata e la natura delle possibili modifiche e le condizioni in base alle quali si può ricorrere a dette modifiche.

Il principio sottostante è che qualsiasi modifica della procedura di appalto iniziale che modifichi in maniera sostanziale l'oggetto dell'appalto in termini di oggetto, valore, tempistica o portata, potendo modificare il risultato della procedura di appalto iniziale, dovrebbe essere trattata come un nuovo appalto per lavori o servizi complementari.

Ulteriori informazioni in merito sono riportate nel capitolo sezione 5 Esecuzione del contratto di appalto.

2.2. Definizione di capitolato d'oneri e norme

2.2.1. Stesura del capitolato d'oneri

Il **documento più importante nel contesto della procedura di appalto** è il documento contenente le specifiche tecniche.

Lo scopo del capitolato d'oneri è fornire al mercato una descrizione chiara, accurata ed esaustiva delle necessità dell'amministrazione aggiudicatrice e mettere quindi gli operatori economici nelle condizioni di poter proporre una soluzione atta a soddisfare tali esigenze.

Tale documento costituisce la base per la selezione dell'aggiudicatario e sarà parte integrante del contratto finale per definire che cosa dovrà fornire l'aggiudicatario. La revisione finale e la convalida del capitolato d'oneri costituiscono pertanto un aspetto decisivo nella procedura di appalto ed è quindi importante che coloro che se ne occupano abbiano le conoscenze, l'autorità e l'esperienza richieste per svolgere tali compiti.

Solitamente il capitolato d'oneri descrive le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, l'oggetto dell'appalto che spiega il servizio, la fornitura o il lavoro da fornire, gli input e gli output e i risultati attesi, le norme da applicare, nonché taluni materiali di riferimento e di contesto. Nel redigere il capitolato d'oneri, i redattori dovrebbero tenere presente che esso ha ripercussioni dirette sui costi.

Esistono tre tipi principali di capitolato d'oneri, ossia basato sugli input, sugli output o sui risultati:

- » il capitolato d'oneri basato sugli **input** è costituito da una serie di istruzioni su come eseguire un determinato compito. Raramente si ricorre a questo tipo di capitolato d'oneri (fatta eccezione per gli appalti di base) in quanto non è flessibile, spesso non garantisce un buon rapporto qualità/prezzo e potrebbe non consentire all'offerente di apportare valore aggiunto o innovazione. Solitamente questo tipo di capitolato d'oneri è utilizzato in associazione a un criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso (cfr. 2.3.3 Criteri d'aggiudicazione);
- » un capitolato d'oneri basato sugli **output** è incentrato sugli output o sui risultati tangibili auspicati in termini commerciali piuttosto che su specifiche tecniche dettagliate su come fornire tali output; ciò consente agli offerenti di proporre soluzioni innovative alle quali l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe non aver pensato;
- » un capitolato d'oneri basato sui **risultati** può essere il più semplice da stilare ma il più difficile da valutare e monitorare. Consta della descrizione di un'esigenza e della dichiarazione dei benefici attesi, piuttosto che di una descrizione di input e risultati tangibili.

Gli ultimi due tipi di capitolati possono essere combinati, richiedendo agli offerenti di sviluppare una proposta metodologica che stabilisca le modalità per soddisfare i requisiti fissati. Dato che ogni offerente potrebbe proporre qualcosa di diverso, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di valutare tali alternative.

Come norma generale, le specifiche tecniche correttamente preparate dovrebbero:

- » essere precise nella descrizione dei requisiti;
- » essere facilmente comprensibili tanto dagli operatori economici quanto da tutte le altre parti interessate;
- » prevedere input, output e risultati chiaramente definiti, raggiungibili e misurabili;
- » fornire informazioni adeguatamente dettagliate in modo da consentire agli operatori economici di presentare offerte realistiche e personalizzate;
- » tenere conto il più possibile delle opinioni dell'amministrazione aggiudicatrice, dei potenziali utenti o dei beneficiari dell'appalto e delle parti interessate esterne, nonché degli input provenienti dal mercato;
- » essere redatte da persone adeguatamente competenti, appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice o esterne;
- » non menzionare marche o requisiti che possano limitare la concorrenza;
- » essere elaborati in maniera tale da considerare i criteri di accessibilità per le persone con disa-

bilità o l'esigenza di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, qualora l'appalto sia destinato all'uso da parte di persone fisiche, siano esse pubblico generale o personale dell'amministrazione aggiudicatrice;

- » essere approvate dalla linea gerarchica pertinente dell'amministrazione aggiudicatrice in conformità delle norme interne applicabili.

Le specifiche tecniche per lavori dovrebbero comprendere quanto meno la descrizione tecnica dei lavori, la relazione tecnica, il pacchetto per la progettazione (disegni di progettazione, calcoli di progettazione, disegni dettagliati), valutazioni e regolamenti, le condizioni di lavoro (deviazione del traffico, lavori notturni), il computo estimativo (se del caso), l'elenco prezzi dei lavori e un calendario con le tempistiche.

Là dove pertinente, le specifiche tecniche dovrebbero prevedere clausole esplicite di revisione in maniera da consentire un certo grado di flessibilità per eventuali modifiche del contratto d'appalto durante la sua esecuzione. Le clausole di revisione devono specificare in maniera chiara e precisa la portata e la natura delle possibili modifiche e non devono essere redatte in termini generali al fine di contemplare tutte le possibili modifiche; inoltre, devono indicare le condizioni alle quali si può ricorrere alle stesse (cfr. sezione 5.3 Gestione delle modifiche del contratto di appalto).



Specifiche tecniche solide migliorano la qualità generale della procedura

Spesso una redazione inadeguata del capitolato d'oneri è alla base di successive modifiche del contratto di appalto, a causa del mancato rispetto delle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice e dei risultati attesi da lavori, forniture o servizi.

Tale mancanza di chiarezza può portare a modifiche del contratto di appalto, variando o aggiungendo compiti e, quindi, alterando tanto la portata quanto il valore del contratto rispetto a quanto previsto inizialmente. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero quindi consultare le norme in materia di modifica del contratto di appalto e, se necessario, indire una nuova procedura di appalto (cfr. sezione 5.3 Gestione delle modifiche del contratto di appalto).

Specifiche tecniche chiare, complete e precise aiutano inoltre gli operatori economici a produrre offerte di qualità elevata personalizzate in base alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

Il ricorso a competenze specifiche in materia (interne o esterne) contribuisce all'efficienza complessiva della procedura fornendo informazioni che sono state oggetto di studio, analisi, valutazione e stima adeguati.

Oggetto

Le informazioni contenute nel bando di gara e/o nei documenti di gara devono essere sufficienti per consentire a potenziali offerenti/candidati di individuare l'oggetto dell'appalto. A titolo di esempio, le specifiche tecniche non dovrebbero indicare genericamente "mobili" o "autovetture" senza specificare che tipo di mobili o autovetture si intendano acquistare.

Le persone preposte alla stesura del capitolato d'oneri dovrebbero essere sufficientemente qualificate

da descrivere accuratamente le esigenze e le aspettative e dovrebbero ricevere sostegno da altre parti interessate.

Il capitolato d'oneri **deve descrivere l'oggetto dell'appalto in maniera chiara e neutra** senza alcun tipo di riferimento discriminatorio a determinati marchi o imprese. Qualora ciò non possa essere evitato per ragioni oggettive, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero sempre aggiungere l'espressione "o equivalente".



Evitare specifiche tecniche discriminatorie

Le amministrazioni aggiudicatrici non possono stabilire le specifiche tecniche per la fornitura di attrezzatura indicando una determinata marca, senza consentire un "equivalente", oppure utilizzando intenzionalmente o non intenzionalmente specifiche su misura che favoriscano fornitori particolari.

Ciò avviene talvolta quando la stesura delle specifiche tecniche di un'attrezzatura è affidata a personale senza esperienza, che si limita a copiare le specifiche direttamente dalla brochure di un determinato produttore, senza rendersi conto che ciò può ridurre il numero di imprese in grado di fornire tale attrezzatura.

L'espressione "o equivalente" dovrebbe essere impiegata in tutti i casi in cui sia inevitabile far riferimento ad una determinata marca.

Bilancio

È considerata una buona pratica includere il bilancio stimato (ossia il valore stimato dell'appalto) nel bando di gara o nelle specifiche tecniche, in maniera da rendere i documenti di gara il più trasparenti possibile.

Ciò implica che la dotazione di bilancio indicata deve essere realistica per i lavori, i servizi o le forniture richiesti. Il valore dell'appalto non fornisce agli offerenti soltanto un'indicazione per la definizione delle loro offerte finanziarie, ma anche informazioni importanti sui risultati e sui livelli di qualità attesi dall'amministrazione aggiudicatrice (cfr. sezione 1.4.4 Valore dell'appalto).

Una gara libera senza indicare una dotazione di bilancio è sempre possibile, tuttavia i documenti di gara

devono specificare che l'amministrazione aggiudicatrice si riserva il diritto di non procedere qualora non si ricevano offerte contenenti prezzi ragionevoli (o per qualsiasi altra ragione oggettiva). In questi casi, l'amministrazione aggiudicatrice deve fissare un prezzo massimo accettabile non pubblicato prima di avviare la procedura di appalto e le specifiche tecniche devono essere redatte in maniera precisa.

Varianti

Come norma generale, gli operatori economici dovrebbero preparare le loro offerte sulla base di quanto richiesto nei documenti di gara. Le amministrazioni aggiudicatrici possono tuttavia decidere di lasciare spazio ad approcci diversi o soluzioni alternative e, a tal fine, possono consentire la proposta di varianti.

I documenti di gara, incluso il bando di gara, devono specificare chiaramente se le offerte con varianti sono ammesse o meno. Qualora le offerte con varianti siano ammesse, l'amministrazione aggiudicatrice deve garantire quanto segue:

- » la possibilità di presentare offerte con varianti deve essere vagliata nella **fase di pianificazione**. La ricerca di mercato dovrebbe indicare se esiste la possibilità che il progetto di capitolato d'oneri possa essere soddisfatto da un contraente applicando metodi diversi da quelli previsti. Qualora ciò fosse possibile e le amministrazioni aggiudicatrici intendessero sfruttare tale possibilità, il capitolato d'oneri dovrebbe essere redatto di conseguenza;
- » le amministrazioni aggiudicatrici possono invitare a presentare offerte con varianti soltanto nel caso di un **capitolato d'oneri basato sull'output o sul risultato**, ma non se il capitolato è basato su input in cui le amministrazioni aggiudicatrici forniscono istruzioni agli offerenti. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero stabilire i requisiti minimi che devono essere soddisfatti dalle varianti;
- » i **criteri di aggiudicazione** e il **metodo di valutazione** devono essere formulati in modo tale che sia le offerte "conformi" sia quelle con "varianti" possano essere valutate sulla base dei medesimi criteri. In questi casi è fondamentale che i criteri di aggiudicazione vengano testati accuratamente durante la fase di pianificazione dell'appalto al fine di garantire che consentano una valutazione equa, aperta e trasparente. In casi estremi, qualora questo non fosse il caso, ciò può portare all'annullamento della gara che dovrà poi essere indetta nuovamente.

Consentire varianti nelle specifiche tecniche è impegnativo, in quanto ciò richiederà un'adeguata competenza tecnica in sede di valutazione delle offerte. Di conseguenza, l'accettazione di varianti deve essere valutata e concordata fin dalle primissime fasi, prima che la procedura di appalto sia pubblicizzata.

2.2.2. Uso strategico dei criteri verdi, di responsabilità sociale e innovazione negli appalti pubblici

L'obiettivo principale degli appalti pubblici è, per tradizione, ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo nell'approvvigionamento di lavori, forniture o servizi. Tuttavia, in un contesto di scarsità finanziaria e vincoli di bilancio, le autorità pubbliche ricorrono sempre più spesso agli appalti pubblici non soltanto per soddisfare un'esigenza e acquistare lavori, forniture o servizi, bensì anche per sostenere obiettivi politici strategici.

Data la percentuale significativa di appalti del settore pubblico nelle economie europee (pari a circa il 14% del PIL nell'UE), gli appalti pubblici sembrano rappresentare uno strumento potente per promuovere gli obiettivi ambientali, sociali e di innovazione e stimolare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici stessi.

Vi sono tre forme di appalti pubblici strategici ai quali le autorità pubbliche ricorrono comunemente²⁴:

- » gli **appalti pubblici verdi** costituiscono un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa²⁵;
- » gli **appalti pubblici socialmente responsabili** consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di tener conto di diverse considerazioni sociali, quali l'inclusione sociale, le norme in materia di lavoro, la parità di genere e il commercio etico²⁶;
- » gli **appalti pubblici per l'innovazione** consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di acquistare beni e servizi innovativi non ancora commercialmente disponibili su larga scala. In tale contesto l'amministrazione aggiudicatrice funge da cliente di lancio. Si tratta infatti di uno strumento a disposizione del lato della domanda per incoraggiare

²⁴ Commissione europea, DG GROW, Studio sull'uso strategico degli appalti pubblici nella promozione delle politiche verdi, sociali e di innovazione - Relazione finale, 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=it>.

²⁵ Commissione europea, comunicazione (COM(2008) 400 def.) Appalti pubblici per un ambiente migliore. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400&qid=1515769355457>.

²⁶ Commissione europea, DG EMPL, Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici, 2011. Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=978>.

l'innovazione soddisfacendo al tempo stesso le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice²⁷.

Il quadro legislativo dell'UE in materia di appalti consente esplicitamente alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare talune **disposizioni specifiche per facilitare il lavoro teso al conseguimento di obiettivi strategici** nelle procedure di appalto. Esse possono infatti:

- » includere requisiti specifici (ad esempio sociali o ambientali) come criteri di aggiudicazione applicando il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, a condizione che tali requisiti siano pertinenti all'appalto;
- » richiedere certificazioni, etichettature o altre prove equivalenti dell'applicazione di norme di qualità, ambientali o sociali (cfr. sezione 2.2.3 Uso di norme o etichettature);
- » tenere conto del costo del ciclo di vita nel momento in cui definiscono i criteri di aggiudicazione al fine di incoraggiare acquisti più sostenibili. Questa prassi potrebbe consentire risparmi nel lungo termine, nonostante possa sembrare più costosa all'inizio (cfr. sezione 2.2.3 Uso di norme o etichettature);
- » utilizzare procedure concepite per sostenere l'innovazione negli appalti pubblici quali il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione (cfr. sezioni 1.5.4 Dialogo competitivo e 1.5.5 Partenariati per l'innovazione);
- » stabilire le condizioni relative alle modalità di esecuzione dell'appalto, includendo considerazioni ambientali o sociali. Tali condizioni devono essere non discriminatorie e compatibili con il diritto dell'Unione (ad esempio eventuali clausole relative alle condizioni di lavoro devono essere elaborate in conformità delle norme UE relative alle norme minime applicabili a tutti i lavoratori europei);
- » riservare taluni appalti pubblici di servizi a organizzazioni specifiche, a condizione che esse soddisfino cinque condizioni:
 - » perseguano una missione di servizio pubblico;
 - » reinvestano i profitti nell'obiettivo dell'organizzazione;
 - » siano gestite sulla base di principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi;
 - » non siano state aggiudicatarie di appalti negli ultimi tre anni;
 - » gli appalti aggiudicati tramite questa opzione non possono avere una durata superiore a tre anni;
- » riservare taluni appalti a organizzazioni nelle quali almeno il 30 % della forza lavoro è costituito da persone con disabilità o persone svantaggiate.



Contratti riservati a sostegno dell'inclusione sociale

Indipendentemente dal tipo di appalto (forniture, lavori, servizi) e dal suo oggetto, le amministrazioni aggiudicatrici possono riservare la partecipazione alla procedura di gara a laboratori protetti e operatori economici il cui obiettivo principale è l'integrazione nella forza lavoro di persone con disabilità o persone svantaggiate, oppure richiedere che l'appalto venga eseguito da un laboratorio protetto che riconosce come suoi obiettivi principali quelli appena enunciati.

Le offerte possono essere legittimamente prese in considerazione soltanto se almeno il 30 % del personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto è costituito da persone con disabilità o persone svantaggiate. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice decida di avvalersi di questa opzione, deve specificare chiaramente la natura riservata dell'appalto nel bando di gara.

²⁷ OCSE, Appalti pubblici per l'innovazione - Buone prassi e strategie, 2017.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>.



Criteri comuni a livello UE in materia di appalti pubblici verdi

Al fine di facilitare l'inclusione di considerazioni ambientali nelle procedure di appalto, la Commissione europea ha sviluppato talune serie pratiche di criteri in materia di appalti pubblici verdi (specifiche tecniche e criteri di aggiudicazione) per diversi gruppi di prodotti che le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare direttamente qualora desiderino acquistare prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente²⁸.

Inoltre, la Commissione pubblica regolarmente informazioni e orientamenti per sostenere le amministrazioni aggiudicatrici nell'uso degli appalti pubblici verdi, tra i quali:

- » un elenco di marchi di qualità ecologica (ecolabel) europei e internazionali²⁹;
- » “Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi” disponibile in tutte le lingue dell'UE³⁰ che fornisce orientamenti sulle modalità di inclusione di considerazioni ambientali in ogni fase della procedura di appalto nell'attuale quadro giuridico dell'UE;
- » una compendio di casi di buone pratiche³¹.

2.2.3. Uso di norme o etichettature

Il ricorso a norme, etichettature o certificazioni negli appalti pubblici è diffuso, in quanto si tratta di riferimenti obiettivi e misurabili che rappresentano un modo pratico e affidabile che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di verificare la conformità degli offerenti rispetto a determinati requisiti minimi. Le amministrazioni aggiudicatrici possono fare riferimento a norme o etichettature comunemente note nei documenti di gara al fine di garantire che il prodotto o il servizio sia fornito nel rispetto di particolari norme settoriali o di qualità.

Le norme o le etichettature utilizzate nelle procedure di appalto fanno riferimento solitamente a sistemi di garanzia della qualità, certificazione ambientale, marchi di qualità ecologica, sistemi di gestione ambientale e requisiti sociali quali l'accessibilità per le persone con disabilità o la parità di genere.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero fare riferimento soltanto a norme redatte da organismi indipendenti, preferibilmente a livello europeo o internazionale, quali il sistema di ecogestione e audit (EMAS) o le certificazioni dell'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO).

Qualora optino per la menzione di una certificazione nazionale o regionale, le amministrazioni aggiudicatrici devono accettare certificazioni equivalenti rilasciate da altri Stati membri o qualsiasi altra prova che attesti il soddisfacimento del requisito in questione.

²⁸ Commissione europea, DG ENV, Criteri UE per gli appalti pubblici verdi (tutte le lingue dell'UE). Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

²⁹ Commissione europea, DG ENV, Elenco dei marchi di qualità ecologica UE e internazionali esistenti. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>.

³⁰ Commissione europea, DG ENV, Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi, 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

³¹ Commissione europea, DG ENV, Buone pratiche in materia di appalti pubblici verdi. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm.



Nel richiedere il rispetto di una norma o etichettatura, utilizzare l'espressione "o equivalente"

Come norma generale, qualsiasi condizione delle specifiche tecniche che possa essere interpretata come discriminatoria, in particolare nei confronti di offerenti di un altro paese o che richieda beni che solo un fornitore (o fornitori di un paese) può fornire, è da ritenersi inaccettabile.

Se un'amministrazione aggiudicatrice desidera menzionare una norma specifica o un'etichettatura particolare, spiegando in maniera chiara quali sono i requisiti, il capitolato d'oneri dovrebbe indicare chiaramente che saranno accettate anche norme o etichettature equivalenti.

Di conseguenza l'uso dell'espressione "o equivalente" è necessario al fine di evitare limitazioni della concorrenza.

2.3. Definizione dei criteri

Le amministrazioni aggiudicatrici devono definire nei documenti di gara i criteri per la selezione della migliore offerta. Tali criteri devono essere resi pubblici in maniera chiara e trasparente.

Esistono tre tipi di criteri utilizzati per scegliere l'offerta vincente:

- » i **motivi di esclusione** sono circostanze nelle quali un operatore economico deve essere escluso dalla procedura di appalto;
- » i **criteri di selezione** stabiliscono l'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto;
- » i **criteri di aggiudicazione** stabiliscono quale offerente abbia elaborato la proposta economicamente più vantaggiosa che fornisce i risultati attesi e debba pertanto essere l'aggiudicatario dell'appalto.



Non confondere i diversi criteri

È importante chiarire le differenze tra questi tipi di criteri. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici dovrebbero garantire di non confondere questi tipi diversi di criteri.

I tre tipi di criteri corrispondono a tre fasi distinte nel contesto della selezione dell'offerta vincente e perseguono obiettivi diversi, essendo destinati a rispondere a tre quesiti differenti.



Nell'individuare i criteri, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere in mente questi quesiti al fine di evitare qualsiasi confusione e la potenziale inclusione di criteri inappropriati.

2.3.1. Motivi di esclusione

Le amministrazioni aggiudicatrici devono escludere dalla procedura di appalto tutti gli operatori economici che violano o hanno violato la legge o che hanno dimostrato un comportamento professionale altamente riprovevole. La legislazione stabilisce una serie di motivi di esclusione che sono definiti come obbligatori o lasciati alla discrezione delle amministrazioni aggiudicatrici, a seconda del recepimento nazionale delle pertinenti direttive dell'UE.

In caso di partecipazione congiunta a una procedura di gara nel contesto della quale più operatori economici formano un consorzio per presentare un'offerta comune, i motivi di esclusione si applicano a tutti gli offerenti.

I **motivi di esclusione obbligatori** devono essere applicati da tutte le amministrazioni aggiudicatrici.

Gli operatori economici che sono stati condannati per uno dei seguenti **reati sanciti dalla legge** devono essere esclusi da qualsiasi procedura di appalto:

- » partecipazione a un'organizzazione criminale;
- » corruzione;
- » frode;
- » terrorismo;
- » riciclaggio di denaro;
- » lavoro minorile o tratta di esseri umani.

Inoltre anche gli operatori economici che non hanno versato correttamente **imposte e contributi previdenziali** nel proprio Stato membro devono essere esclusi da qualsiasi procedura di appalto.

In via eccezionale, le amministrazioni aggiudicatrici possono accettare una **deroga** a tale norma soltanto se risultano non versati importi minori di imposte o contributi previdenziali oppure se l'operatore economico è stato informato della sua violazione degli obblighi così tardi che non gli è stato possibile effettuare il pagamento entro i termini.

Oltre ai motivi di esclusione obbligatori, la legislazione raccomanda altresì alle amministrazioni ag-

giudicatrici (ma, in base al recepimento nazionale delle pertinenti direttive UE, potrebbe trattarsi anche di un obbligo) di escludere dalla partecipazione a una procedura di appalto qualsiasi operatore economico che si trovi in una delle seguenti situazioni (ad esempio **motivi di esclusione facoltativi a seconda dello Stato membro**):

- » inosservanza del diritto ambientale, sociale o del lavoro;
- » fallimento o assoggettamento a procedure concorsuali;
- » gravi violazioni dei doveri professionali che incidono sull'integrità dell'operatore economico;
- » distorsione della concorrenza, ad esempio in caso di collusione con altri offerenti o a causa del coinvolgimento di un operatore economico nella preparazione della procedura di appalto;
- » conflitto di interessi che non può essere risolto con misure "più blande" rispetto all'esclusione;
- » carenze significative nell'esecuzione di un precedente appalto pubblico;
- » mancata comunicazione di informazioni per verificare l'assenza di motivi di esclusione;
- » esercizio di un'influenza indebita sul procedimento decisionale dell'amministrazione aggiudicatrice, al fine di ottenere informazioni confidenziali che possono conferire vantaggi indebiti rispetto alla procedura di aggiudicazione dell'appalto, oppure fornitura per negligenza di informazioni fuorvianti che possono avere un'influenza notevole sulle decisioni riguardanti l'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione.

Al fine di consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di valutare correttamente l'osservanza dei motivi di esclusione, è fondamentale che esse possano **accedere a informazioni aggiornate**, tramite banche dati nazionali di altre amministrazioni o tramite la documentazione fornita dagli offerenti. Ciò è particolarmente importante nei casi in cui eventuali difficoltà finanziarie possano influenzare l'idoneità di un operatore economico o nei casi di un debito non regolarizzato relativo a imposte o contributi previdenziali.



Indicare i criteri e la loro ponderazione nel bando di gara o nelle specifiche tecniche

I motivi di esclusione, i criteri di selezione e quelli di aggiudicazione, nonché la loro rispettiva ponderazione, devono essere indicati nel bando di gara, nelle specifiche tecniche o in altri documenti di gara.

L'uso di liste di controllo specifiche e di moduli standard di bandi di gara o documenti di gara contribuiscono ad evitare di dimenticare tali elementi chiave.

2.3.2. Criteri di selezione

La selezione serve a determinare quali operatori economici sono qualificati per eseguire l'appalto. I criteri di selezione mirano a individuare i candidati o gli offerenti che sono in grado di dare esecuzione all'appalto e fornire i risultati attesi.

Per poter essere selezionati, gli operatori economici devono dimostrare di poter eseguire l'appalto in considerazione delle loro seguenti caratteristiche:

- » abilitazione all'esercizio dell'attività professionale;
- » capacità economiche e finanziarie; e
- » capacità tecniche e professionali.

Definizione dei criteri di selezione

I criteri di selezione rappresentano i livelli minimi di capacità richiesti per partecipare alla procedura e devono essere:

- » conformi ai principi del trattato UE, in particolare ai principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione;
- » attinenti e proporzionati all'entità e alla natura dell'appalto;

- » determinati tenendo conto delle esigenze specifiche di ciascun appalto;
- » attinenti all'appalto specifico da aggiudicare e non descritti in maniera astratta;
- » formulati in maniera semplice e chiara, così da poter essere facilmente compresi da tutti gli operatori economici;
- » elaborati in maniera tale da non scoraggiare dalla partecipazione tutti quegli operatori economici, incluse le piccole e medie imprese, che presentano le caratteristiche per essere fornitori efficienti.

I criteri di selezione devono essere sempre accompagnati dall'espressione "o equivalenti" ogniqualvolta specifichino norme, marche od origini di qualsiasi genere.

Poiché i criteri di selezione dipendono dalla natura specifica e dalla portata degli appalti, la migliore prassi consiste nel definirli al momento della stesura del capitolato d'onori.

La tabella che segue sintetizza i potenziali criteri di selezione previsti dalla direttiva 2014/24/UE, che possono essere utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici per selezionare gli offerenti.

Tabella 9. Esempi di criteri di selezione

Obiettivo	Requisito per gli operatori economici
Valutazione dell'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale	Essere iscritti in un registro professionale o commerciale ³² , tenuto nello Stato membro pertinente.
	Autorizzazione ufficiale a svolgere un determinato tipo di servizio (ad esempio ingegneri civili, architetti).
	Certificato valido di assicurazione professionale (può essere richiesto anche al momento della firma del contratto di appalto).
Valutazione delle capacità economiche e finanziarie	Fatturato annuo minimo che non deve superare il doppio del valore stimato dell'appalto (ad esempio 2 milioni di EUR qualora il valore dell'appalto sia pari a 1 milione di EUR l'anno), ivi compreso un fatturato minimo specifico per il settore coperto dall'appalto.
	Informazioni sui conti annuali che mostrino il rapporto tra attività e passività (ad esempio un livello minimo di solvibilità pari al 25 % o superiore).
	Livello adeguato di assicurazione contro i rischi professionali.
Valutazione delle capacità tecniche e professionali	Risorse umane adeguate (ad esempio qualifiche pertinenti per il personale chiave) e risorse tecniche (ad esempio, attrezzature specifiche) per eseguire l'appalto secondo il livello qualitativo richiesto
	Esperienza del contraente stesso (non dei singoli membri del personale) a eseguire l'appalto secondo un adeguato livello qualitativo (ad esempio referenze relative a precedenti appalti negli ultimi tre anni, ivi incluse almeno due in appalti analoghi).
	Capacità, efficienza, esperienza e affidabilità necessarie per fornire il servizio o eseguire l'installazione o il lavoro.



Non sono accettabili modifiche sostanziali dei criteri di selezione già fissati

Dopo la pubblicazione dei documenti di gara sono accettabili soltanto modifiche minori, quali variazioni della formulazione del testo o dell'indirizzo per la presentazione delle candidature.

Modifiche di requisiti quali i dettagli finanziari (fatturato annuo o requisiti patrimoniali), il numero di referenze o la copertura assicurativa richiesta sono considerate modifiche significative che richiedono un'estensione del termine di presentazione delle domande/delle offerte (cfr. sezione 2.4 Definizione dei termini) oppure un annullamento della procedura.

³² L'elenco completo dei registri professionali o commerciali presenti negli Stati membri dell'UE è riportato nell'allegato XI della direttiva 2014/24/UE.

Valutazione dei criteri di selezione

Il metodo di valutazione per selezionare gli offerenti dipende dalla natura e dalla complessità della procedura di appalto. La metodologia dovrebbe consentire all'amministrazione aggiudicatrice di determinare in maniera obiettiva e trasparente quali offerenti sono in grado di eseguire l'appalto.

I criteri di selezione possono essere valutati tramite:

- » una domanda di "rispetto o esclusione";
- » un sistema di ponderazione dei criteri;
- » una metodologia di valutazione, per contratti più complicati.

Se necessario, si può altresì utilizzare una metodologia di attribuzione di un punteggio numerico per aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a classificare e preselezionare gli offerenti. Nelle procedure ristrette, dopo aver escluso gli offerenti che non soddisfano i criteri minimi di selezione, si dovrebbe assegnare un punteggio numerico nel caso in cui il numero dei candidati debba essere ridotto per creare un elenco ristretto. In questi casi, le amministrazioni aggiudicatrici devono indicare nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse:

- » il metodo obiettivo e non discriminatorio che intendono applicare;

- » il numero minimo di candidati che intendono invitare; e
- » se del caso, il numero massimo di candidati che saranno invitati.

Il punteggio assegnato ai candidati deve sempre essere accompagnato da osservazioni in maniera da poter essere in grado di spiegare i risultati in futuro.

Come avviene in relazione a numerosi aspetti degli appalti, **i criteri di selezione e la metodologia utilizzata per la selezione degli offerenti devono essere trasparenti e resi disponibili nei documenti di gara.**

Nel definire i criteri di selezione, gli errori comuni commessi dalle amministrazioni aggiudicatrici sono:

- » non riuscire a verificare che tutti i criteri di selezione siano pertinenti e proporzionati a un particolare appalto e riutilizzare semplicemente gli stessi criteri in nuove procedure di appalto;
- » includere domande senza considerare le potenziali risposte;
- » non pubblicare la metodologia per la valutazione e il calcolo del punteggio del rispetto dei criteri di selezione.



Criteri di selezione illegittimi e/o discriminatori

I criteri di selezione non devono essere sproporzionati o iniqui e non dovrebbero limitare inutilmente il numero di offerenti. Così, ad esempio, le amministrazioni aggiudicatrici devono fissare un requisito di fatturato annuo ragionevole e non possono distinguere tra referenze rilasciate da entità pubbliche o private. In caso di dubbio, è opportuno ricorrere ad una consulenza legale.

Gli esempi di obblighi illustrati qui di seguito si riferiscono a casi nei quali gli operatori economici sono stati scoraggiati dal partecipare alla procedura di gara a causa di criteri di selezione illegittimi e che hanno portato a rettifiche finanziarie per le amministrazioni aggiudicatrici:

1. avere già un ufficio o un rappresentante nel paese o nella regione oppure esperienza nel paese o nella regione;
2. avere un fatturato annuo di 10 milioni di EUR anche se il valore dell'appalto è pari a solo 1 milione di EUR;

3. avere almeno 5 referenze per appalti analoghi rilasciate esclusivamente da entità del settore pubblico e non del settore privato (ad esempio per appalti di servizi di pulizia), a meno che ciò non sia giustificato e non discriminatorio;
4. fornire referenze per lavori precedenti aventi un valore e un ambito significativamente superiori rispetto all'appalto bandito, a meno che ciò non sia giustificato e non discriminatorio;
5. essere già in possesso di qualifiche/certificati professionali riconosciuti nel paese dell'amministrazione aggiudicatrice al momento della presentazione delle offerte, in quanto questo sarebbe un requisito difficile da soddisfare per gli offerenti stranieri in tempi così brevi;
6. rispettare una specifica norma professionale senza utilizzare l'espressione "o equivalente" (ad esempio norme stabilite dalla International Federation of Consulting Engineers (FIDIC), norme globali emesse dalla International Federation of Social Workers, norme per il trattamento delle acque della NSF, norme emesse dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale o dall'Associazione internazionale dei trasporti aerei, ecc.).

2.3.3. Criteri di aggiudicazione

In seguito alla selezione degli offerenti che rispettano tanto i motivi di esclusione quanto i criteri di selezione, le amministrazioni aggiudicatrici devono scegliere l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione. Come per i criteri di selezione, quelli di aggiudicazione devono essere stabiliti anticipatamente, pubblicati nei documenti di gara e non devono pregiudicare la concorrenza leale.

Le amministrazioni aggiudicatrici devono basare l'aggiudicazione dell'appalto sull'**offerta economicamente più vantaggiosa**. L'applicazione di questo criterio può avvenire attraverso tre approcci diversi, ognuno dei quali implica un aspetto economico:

- » esclusivamente il prezzo;
- » esclusivamente il costo, utilizzando un approccio basato sull'efficacia in termini di costi come ad esempio il calcolo dei costi del ciclo di vita;
- » il miglior rapporto qualità/prezzo.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di scegliere uno di questi tre metodi, fatta eccezione nei casi di dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione, nei quali deve essere utilizzato il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo. Il criterio del prezzo può inoltre assumere la forma di un prezzo

fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno in base a criteri qualitativi.

L'approccio scelto per i criteri di aggiudicazione deve essere chiaramente indicato nel bando di gara. Inoltre, quando si ricorre al miglior rapporto qualità/prezzo, il dettaglio dei criteri di aggiudicazione e la loro ponderazione devono essere indicati nel bando di gara o nei documenti di gara (ad esempio nelle specifiche tecniche) attraverso una matrice di determinazione del punteggio o una metodologia chiara di valutazione³³.

Solo prezzo o prezzo più basso

L'approccio basato esclusivamente sul prezzo comporta che il prezzo sia l'unico fattore che viene preso in considerazione nella selezione dell'offerta migliore. L'offerta con il prezzo più basso vince l'appalto. Nell'operare questa scelta non si valuta alcuna analisi dei costi e alcuna considerazione in materia di qualità.

Il ricorso al criterio del solo prezzo può essere utile nei seguenti casi:

- » per lavori che si basano su progetti forniti dall'amministrazione aggiudicatrice o per lavori che si basano su un progetto già esistente in genere viene utilizzato il criterio del prezzo più basso;
- » per le forniture relative a prodotti semplici, standardizzati pronti per l'uso (ad esempio articoli di cancelleria), il prezzo può essere in genere l'unico

³³ OCSE/SIGMA, ppalti pubblici, Nota 8, Definizione dei criteri di aggiudicazione, settembre 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-8-200117.pdf>.

fattore pertinente sul quale viene basata la decisione di aggiudicazione;

- » per taluni servizi standardizzati (ad esempio i servizi di pulizia per edifici o i servizi di pubblicazione), un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe preferire definire in dettaglio i requisiti esatti del capitolato d'oneri e quindi selezionare l'offerta che soddisfa tali requisiti e offre il prezzo più basso.

Occorre osservare che sebbene l'applicazione del criterio del solo prezzo sia ancora consentita e possa essere utile per acquisti semplici, le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di limitare l'uso di questo criterio perché potrebbe non contribuire a conseguire il migliore rapporto qualità/prezzo.

Efficacia in termini di costi, costi del ciclo di vita

Adottando l'approccio costo/efficacia, l'offerta vincente è quella con il costo totale più basso, tenendo conto di tutti i costi dei beni, dei lavori o dei servizi

per l'intera durata del loro ciclo di vita. I costi del ciclo di vita coprono tutti i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice, sia una tantum sia ricorrenti, tra i quali³⁴:

- » i costi di acquisizione (ad esempio per acquisto, installazione, formazione iniziale);
- » i costi di esercizio (ad esempio energia, materiali di consumo, manutenzione);
- » i costi relativi alla fine del ciclo di vita (ad esempio riciclaggio, smaltimento);
- » gli impatti ambientali (ad esempio emissioni inquinanti).

Le amministrazioni aggiudicatrici devono specificare nei documenti di gara il metodo che sarà utilizzato per valutare i costi del ciclo di vita e indicare con precisione quali dati dovranno essere forniti dagli offerenti a tale fine.



Strumenti di calcolo e risorse per il calcolo dei costi del ciclo di vita

L'Agenzia nazionale per gli appalti pubblici in Svezia ha sviluppato strumenti specifici per il calcolo dei costi del ciclo di vita per i seguenti gruppi di prodotti: illuminazione per esterni e per interni, distributori automatici, elettrodomestici e apparecchi professionali.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo:

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/subject-areas/lcc-tools/>.

Il progetto SMART SPP ha sviluppato e testato uno strumento in formato Excel per aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a valutare i costi del ciclo di vita e le emissioni di CO₂ e confrontare le offerte.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.smart-spp.eu/index.php?id=7633>.

La Commissione europea ha sviluppato uno strumento di calcolo per i costi del ciclo di vita che mira a facilitare l'uso di questo approccio da parte dei committenti pubblici. Tale strumento si concentra su specifiche categorie di prodotti, quali le apparecchiature informatiche per ufficio, l'illuminazione e l'illuminazione per interni, gli elettrodomestici, i distributori automatici e apparecchiature elettromedicali.

Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

³⁴ OCSE/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 34, Calcolo dei costi del ciclo di vita, settembre 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-34-200117.pdf>.

Miglior rapporto qualità/prezzo

Il **miglior rapporto qualità/prezzo** mira a individuare l'offerta che offre il miglior rapporto costi/benefici e deve essere valutato sulla base di criteri legati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione. Tali criteri possono includere aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali.

Il miglior rapporto qualità/prezzo è considerato appropriato in casi quali:

- » lavori progettati dall'offerente;
- » forniture che comportano un'installazione e/o una manutenzione significativa e specializzata di prodotti e/o attività di formazione di utenti - per questo tipo di appalti, la qualità è di norma di particolare importanza;
- » servizi legati ad attività intellettuale quali i servizi di consulenza per i quali la qualità è essenziale.

L'esperienza acquisita ha dimostrato che quando si acquista questo tipo di servizi, l'utilizzo del miglior rapporto qualità/prezzo offre i risultati migliori in termini di rapporto costi/benefici.

Di norma ai criteri di aggiudicazione basati sul rapporto qualità/prezzo sarà aggiudicato un punteggio utilizzando un sistema che assegna ponderazioni ai diversi criteri. La ponderazione relativa di ciascun criterio utilizzato per valutare le offerte deve essere espressa in percentuali o in punteggi quantificabili, ad esempio "prezzo 30 %, qualità 40 %, servizio 30 %". Là dove ciò non sia possibile per ragioni oggettive, i criteri dovrebbero essere elencati in ordine decrescente di importanza (cfr. sezione 4.2 Applicazione dei criteri di aggiudicazione).

La tabella che segue illustra i criteri e i sottocriteri di aggiudicazione tipici che possono essere utilizzati quando l'amministrazione aggiudicatrice opta per l'approccio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Tabella 10. Esempi di criteri di aggiudicazione dell'approccio del miglior rapporto qualità/prezzo

Criteri	Sottocriteri
Prezzo	Prezzo fisso Tariffe (ad esempio tariffe giornaliere, costi unitari) Costo del ciclo di vita
Qualità	Pregio tecnico Caratteristiche estetiche e funzionali Accessibilità e progettazione per tutti gli utenti Condizioni sociali, ambientali e innovative
Organizzazione	Gestione di progetto Analisi dei rischi Controllo della qualità
Personale incaricato dell'esecuzione del contratto	Quando la qualità del personale incaricato ha un impatto significativo sul modo in cui verrà eseguito il contratto: » qualifiche del personale; » esperienza del personale.

Criteria	Subcriteria
Servizi	Condizioni di consegna quali data di consegna, processo di consegna e termine di consegna o di esecuzione Manutenzione Servizio post-vendita Assistenza tecnica

I criteri di aggiudicazione dovrebbero essere specifici per ciascun appalto pubblico. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero definirli nel momento in

cui preparano i documenti di gara e non devono modificarli successivamente.



Non si devono mai modificare i criteri di aggiudicazione durante la procedura di appalto

I criteri di aggiudicazione e le loro ponderazioni sono considerati elementi sostanziali dei documenti di gara e pertanto non devono essere modificati dopo la pubblicazione del bando di gara.

Come detto per i criteri di selezione, se i criteri di aggiudicazione inclusi nei documenti di gara non sono corretti e devono essere modificati, è necessario attuare un'estensione del termine per la presentazione delle offerte (cfr. sezione 2.5.2 Avvisi e bandi da pubblicizzare).

Inoltre, i chiarimenti agli offerenti non devono avere l'effetto di modificare i criteri che sono stati presentati o altre informazioni sostanziali.

La definizione dei criteri di aggiudicazione per un appalto complesso richiede notevoli capacità tecniche e, di conseguenza, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero dover richiedere la consulenza di esperti internamente o esternamente (cfr. sezione 1.2 Coinvolgimento delle parti interessate). Si può ricorrere ai consulenti tecnici anche come membri senza diritto di voto di comitati di valutazione (cfr. capitolo 4 Valutazione delle offerte e aggiudicazione), tuttavia è importante che non abbiano alcun conflitto di interessi in relazione ai potenziali offerenti (cfr. sezione 1.2.3 Integrità e conflitto di interessi).

Poiché i criteri di aggiudicazione devono essere specifici per ciascuna procedura di appalto e strettamente collegati all'oggetto dell'appalto, non si possono e non si dovrebbero definire criteri di aggiudicazione sempre validi per qualsiasi appalto. Tuttavia, al fine di fornire ulteriori orientamenti agli operatori responsabili degli appalti, è possibile evidenziare gli errori comuni che dovrebbero essere evitati ed elencare alcuni esempi di cosa fare e non fare nel contesto della progettazione dei criteri di aggiudicazione.



Cattive prassi nella definizione di criteri di aggiudicazione

Gli esempi che seguono descrivono cattive prassi o errori che hanno portato a sanzioni pecuniarie poiché non erano rispettate le norme sugli appalti pubblici, nonché esempi che hanno scoraggiato gli operatori economici dal partecipare alle procedure di gara:

1. criteri di aggiudicazione non chiaramente correlati all'oggetto dell'appalto;
2. criteri di aggiudicazione troppo vaghi, ad esempio la qualità viene valutata in base alla durata e alla robustezza del prodotto, ma non esiste una definizione chiara di durata o robustezza nei documenti di gara;
3. requisiti minimi utilizzati per aggiudicare il contratto (ad esempio un periodo di garanzia di 5 anni, il colore blu, un termine di consegna di 7 giorni) quando invece dovrebbero essere utilizzati come criteri di selezione (ossia risposta sì/no);
4. errori matematici al momento della determinazione del punteggio e della definizione della graduatoria degli offerenti;
5. confusione di criteri di selezione e criteri di aggiudicazione, nel contesto della quale i criteri di selezione sono utilizzati come criteri di aggiudicazione o i criteri già utilizzati nella fase di selezione sono impiegati nuovamente nella fase di aggiudicazione. Ad esempio, l'esperienza precedente acquisita nel contesto di appalti analoghi non dovrebbe essere impiegata come criterio di aggiudicazione, in quanto si riferisce alla capacità dell'offerente di eseguire l'appalto. Tale aspetto dovrebbe quindi essere valutato nella fase di selezione e non in quella di aggiudicazione. Tuttavia, l'esperienza del personale incaricato all'esecuzione dell'appalto può essere utilizzata come criterio di aggiudicazione nei casi in cui la qualità del personale possa avere ripercussioni significative sull'esecuzione dell'appalto;
6. uso del metodo del prezzo medio, secondo cui le offerte il cui prezzo è vicino alla media di tutte le offerte ottengono un punteggio superiore rispetto a quelle che se ne discostano. Benché il prezzo dell'offerta costituisca un criterio oggettivo da impiegare nella fase di aggiudicazione, il ricorso a questo metodo determina una disparità di trattamento degli offerenti, in particolare quelli con offerte basse valide;
7. ricorso a penali contrattuali come criterio di aggiudicazione, nel contesto del quale un punteggio superiore viene riconosciuto all'offerente che è disposto a pagare una penale superiore per eventuali ritardi. Tali penali, là dove previste, dovrebbero semplicemente essere incluse nei termini contrattuali;
8. ricorso alla durata del contratto di appalto come criterio di aggiudicazione - la durata del contratto di appalto dovrebbe essere indicata nei documenti di gara e dovrebbe essere la medesima per tutti i potenziali contraenti;
9. utilizzo di "aggiunte" contrattuali come criterio per l'aggiudicazione, prevedendo ad esempio punti aggiuntivi per coloro che offrono articoli gratuiti in aggiunta a quelli richiesti;
10. utilizzo del livello di subappalto come criterio di aggiudicazione per limitarne l'uso, ad esempio assegnando un numero superiore di punti a coloro che propongono di non ricorrere a subappaltatori rispetto a quelli che invece lo propongono.

La tabella che segue illustra alcuni esempi di buone prassi da adottare durante la progettazione dei criteri.



Esempi di cosa fare e cosa non fare nella definizione dei criteri di aggiudicazione

Gli esempi di criteri di aggiudicazione riportati qui di seguito evidenziano taluni dettagli importanti che dovrebbero essere presi in considerazione nella progettazione di tali criteri.

Si tratta di dettagli che possono fare la differenza tra un criterio utile e uno inefficace.

Cosa non fare	Cosa fare
<p>Orario minimo di apertura dell'offerente dalle 08:00 alle 16:00. Orari di apertura prolungati saranno valutati positivamente.</p> <p>→ Gli "orari di apertura prolungati" non sono definiti dall'amministrazione aggiudicatrice.</p>	<p>Orario minimo di apertura dalle 08:00 alle 16:00. Gli orari di apertura più prolungati fino a 24 ore al giorno per 7 giorni la settimana saranno valutati e ponderati in maniera positiva.</p> <p>→ Gli offerenti concorrono con orari di apertura che vanno da quello dalle 8:00 alle 16:00 all'apertura 24 ore su 24, 7 giorni su 7.</p>
<p>Giorni di consegna dal momento dell'ordine. Tempi di consegna brevi saranno valutati positivamente.</p> <p>→ Il concetto di "tempi di consegna brevi" non è definito dall'amministrazione aggiudicatrice, ad esempio giorni massimi e giorni nell'offerta che verranno ponderati positivamente.</p>	<p>Giorni di consegna dal momento dell'ordine entro un massimo di 12 giorni. Un'offerta di 4 giorni sarà valutata e ponderata positivamente.</p> <p>→ Gli offerenti competono tra 12 e 4 giorni. Non verranno assegnati punti extra per un tempo di consegna inferiore a 4 giorni. Il modello di assegnazione dei punti può essere pubblicato come segue:</p> <p>≤4 giorni: 5 punti; 5-6 giorni: 4 punti; 7-8 giorni: 3 punti; 9-10 giorni: 2 punti; 11 giorni: 1 punto; >12 giorni: 0 punti.</p>
<p>Costo supplementare per ordini urgenti.</p> <p>→ L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe fornire un numero stimato di "ordini urgenti" l'anno per consentire agli offerenti di calcolare i relativi costi.</p>	<p>Costo supplementare per ordini urgenti. Il numero stimato di "ordini urgenti" all'anno è di 500.</p> <p>→ Gli offerenti possono calcolare un costo totale annuo per gli ordini urgenti che sia realistico e chiaro.</p>
<p>Garanzia del prodotto di almeno 2 anni dalla data di produzione.</p> <p>→ L'amministrazione aggiudicatrice non definisce alcuna durata preferita della garanzia.</p>	<p>Garanzia del prodotto di almeno 2 anni dalla data di produzione. Una garanzia di 5 anni sarà valutata e ponderata positivamente.</p> <p>→ Gli offerenti competono tra 2 e 5 anni in termini di durata della garanzia. Non verranno assegnati punti extra per una garanzia superiore a 5 anni.</p>

Formula per stilare una graduatoria delle offerte

Dopo aver valutato i criteri di aggiudicazione e assegnato loro un punteggio, è necessario utilizzare una formula specifica per stilare una graduatoria delle offerte e stabilire quale offerta debba vincere la gara. Ciò non si applica se è stato utilizzato il criterio del solo prezzo, in relazione al quale la graduatoria delle offerte può essere stilata facilmente confrontando le offerte finanziarie.

Per calcolare quale offerta indichi il miglior rapporto qualità-prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero tenere conto del punteggio per la qualità e del prezzo, entrambi espressi sotto forma di indici. Il metodo utilizzato deve essere indicato nei documenti di gara e deve rimanere invariato durante l'intera procedura.

Non esiste un modo necessario per definire il miglior rapporto qualità-prezzo, tuttavia di solito vengono utilizzate due formule:

(a) un metodo di base senza alcuna particolare ponderazione tra prezzo e qualità:

$$\text{Punteggio appalto X} = \frac{\text{prezzo più economico}}{\text{prezzo per appalto X}} \times \text{punteggio qualità totale (su 100) per appalto X}$$

(b) un metodo che applica una ponderazione per la qualità e il prezzo espresso in percentuale (ad esempio 60%/40%):

$$\text{Punteggio appalto X} = \frac{\text{prezzo più economico}}{\text{prezzo per appalto X}} \times 100 \times \text{ponderazione prezzo (in \%)} + \text{punteggio qualità totale}$$

(su 100) per appalto X \times ponderazione criteri qualitativi (in %)

La ponderazione determina la quantità di denaro extra che l'amministrazione aggiudicatrice è disposta a spendere per aggiudicare l'appalto a un operatore economico la cui offerta fornisce un valore tecnico più elevato.

L'esempio riportato qui di seguito mostra le differenze nel calcolo dei risultati e nella stesura della graduatoria di tre offerte valide (A, B e C) utilizzando i due metodi di cui sopra.

Entrambe le formule danno un punteggio finale di 100 punti. L'appalto deve essere aggiudicato all'offerta con il punteggio più elevato.

La formula di ponderazione b) sottolinea in maniera evidente l'importanza della qualità rispetto alla formula a).

Tabella 11. Esempio di calcoli per stesura della graduatoria delle offerte

Offerta	Prezzo	Punteggio per la qualità	a) Nessuna formula di ponderazione		b) Formula di ponderazione 40 % per il prezzo, 60 % per la qualità	
			Calcolo	Graduatoria	Calcolo	Graduatoria
A	100	62	$\frac{100}{100} \times 62 = 62$ punti	1°	$\frac{100}{100} \times 100 \times 0.4 + 62 \times 0.6 = 77.20$ punti	2°
B	140	84	$\frac{100}{140} \times 84 = 60$ punti	2°	$\frac{100}{140} \times 100 \times 0.4 + 84 \times 0.6 = 78.97$ punti	1°
C	180	90	$\frac{100}{180} \times 90 = 50$ punti	3°	$\frac{100}{180} \times 100 \times 0.4 + 90 \times 0.6 = 76.22$ punti	3°

2.4. Definizione dei termini

In questa fase della procedura, l'amministrazione aggiudicatrice deve stabilire il periodo di tempo che intercorre tra la pubblicazione della procedura di appalto e il termine per la presentazione delle offerte o delle domande di partecipazione da parte degli operatori economici.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono scegliere di mettere più o meno tempo a disposizione degli operatori economici affinché preparino le loro proposte, tenendo conto delle dimensioni e della complessità del contratto.

Nella pratica, solitamente le amministrazioni aggiudicatrici sono soggette a vincoli temporali notevoli e scadenze interne strette. Di conseguenza, tendono ad applicare i termini minimi consentiti dalla legislazione. Inoltre, in casi eccezionali, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare procedure accelerate per velocizzare la procedura di appalto.

2.4.1. Termini minimi

Come spiegato in precedenza (cfr. sezione 1.5 Scelta della procedura), la selezione della procedura dovrebbe essere fatta e giustificata nella fase di pianificazione. Per ciascun tipo di procedura, le amministrazioni aggiudicatrici devono quindi rispettare i termini minimi stabiliti dalla direttiva 2014/24/UE.

La tabella che segue riepiloga i termini minimi imposti che devono essere rispettati per le procedure di valore superiore alle soglie UE.

Occorre osservare che la pubblicazione di un avviso di preinformazione (AP) associata alla possibilità per gli operatori economici di presentare le loro offerte per via elettronica riduce sostanzialmente i termini minimi.

Tabella 12. Termini minimi per appalti di valore superiore alle soglie UE

Procedura	Ricezione delle domande di partecipazione		Ricezione delle offerte	
	Presentazione ordinaria	Presentazione per via elettronica	Presentazione ordinaria	Presentazione per via elettronica
Aperta	–	–	35 giorni <u>senza</u> AP 15 giorni <u>con</u> AP	30 giorni <u>senza</u> AP 15 giorni <u>con</u> AP
Ristretta	30 giorni	30 giorni	30 giorni <u>senza</u> AP 10 giorni <u>con</u> AP	25 giorni <u>senza</u> AP 10 giorni <u>con</u> AP
Procedura competitiva con negoziazione	30 giorni	30 giorni	30 giorni <u>senza</u> AP 10 giorni <u>con</u> AP	25 giorni <u>senza</u> AP 10 giorni <u>con</u> AP
Dialogo competitivo	30 giorni	30 giorni	Nessun minimo	Nessun minimo
Partenariati per l'innovazione	30 giorni	30 giorni	Nessun minimo	Nessun minimo
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	–	–	Nessun minimo	Nessun minimo
Concorso di progettazione	–	–	Nessun minimo	Nessun minimo

Fonte: direttiva 2014/24/UE, articoli da 27 a 31, in numero di giorni dalla data della trasmissione del bando di gara nella GUUE.

Qui di seguito si forniscono ulteriori spiegazioni in riferimento alle procedure di appalto più comunemente utilizzate: la procedura aperta e quella ristretta.

Procedura aperta

La direttiva 2014/24/UE consente un **minimo di 35 giorni** dalla data in cui il bando di gara viene pubblicato nella GUUE fino alla ricezione delle offerte.

Tale termine può essere ridotto di 5 giorni qualora il bando di gara venga trasmesso per via elettronica e l'amministrazione aggiudicatrice offra pieno accesso per via elettronica ai documenti di gara.

Il termine può essere ridotto a 15 giorni a decorrere dalla pubblicazione del bando di gara se un avviso di preinformazione è stato pubblicato non meno di 35 giorni e non oltre 12 mesi prima della data di pubblicazione del bando di gara. L'avviso di preinformazione deve includere tutte le informazioni richieste per il bando di gara di cui alla direttiva 2014/24/UE (allegato V, parte B, sezione I), a condizione che tali informazioni fossero disponibili al momento della pubblicazione di tale avviso.

Tutte le risposte ad eventuali domande degli offerenti devono essere rese anonime e inviate a tutte le parti interessate al più tardi 6 giorni prima della data di presentazione delle offerte.

I chiarimenti forniti agli offerenti non dovrebbero determinare la modifica di aspetti importanti del capitolato d'onori iniziale (inclusi i criteri iniziali di selezione e aggiudicazione). Per garantire la piena trasparenza, tutti i chiarimenti dovrebbero essere pubblicati prima della scadenza per la presentazione delle offerte sul sito web dell'amministrazione aggiudicatrice in maniera tale da renderli disponibili a tutti i potenziali offerenti.

Un avviso di aggiudicazione dell'appalto deve essere pubblicato entro 30 giorni dalla conclusione del contratto di appalto (firma di tutte le parti).

Procedura ristretta

La direttiva 2014/24/UE consente un **minimo di 30 giorni** dalla data in cui il bando di gara viene pubblicato nella GUUE fino alla ricezione delle domande di partecipazione.

Se l'amministrazione aggiudicatrice desidera limitare il numero degli offerenti, per questa procedura il limite è di almeno cinque offerenti. L'amministrazione aggiudicatrice non è tuttavia tenuta a specificare un limite se non intende applicarlo.

Sulla base delle domande di partecipazione, l'amministrazione aggiudicatrice seleziona quindi come minimo cinque candidati che saranno invitati a presentare un'offerta.

Gli inviti a presentare offerte notificati per iscritto devono essere inviati agli offerenti selezionati prevedendo un periodo di almeno 30 giorni dall'invio degli inviti fino alla ricezione delle offerte. Tale termine può essere ridotto di 5 giorni se l'amministrazione aggiudicatrice accetta offerte presentate per via elettronica.

Qualora nel periodo compreso tra 35 giorni e 12 mesi prima della data di pubblicazione del bando di gara sia stato pubblicato per via elettronica un avviso di preinformazione, il termine per la presentazione delle offerte può essere ridotto a 10 giorni. Come nel caso della procedura aperta, l'avviso di preinformazione deve includere tutte le informazioni richieste per il bando di gara di cui alla direttiva 2014/24/UE (allegato V, parte B, sezione I), a condizione che tali informazioni fossero disponibili al momento della pubblicazione di tale avviso.

Tutte le risposte ad eventuali domande degli offerenti devono essere rese anonime e inviate a tutte le parti interessate al più tardi 6 giorni prima della data di presentazione delle offerte.

Un avviso di aggiudicazione dell'appalto deve essere pubblicato entro 30 giorni dalla conclusione del contratto di appalto (firma di tutte le parti).



L'inosservanza dei termini minimi determina rettifiche finanziarie

Le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere conto dei termini di cui agli articoli da 27 a 31 della direttiva 2014/24/UE prima di pubblicare il bando di gara e fissare calendari realistici nella fase di pianificazione (cfr. Tabella 12 Termini minimi per appalti di valore superiore alle soglie UE).

Nel caso in cui i termini per la ricezione delle offerte (o per la ricezione delle domande di partecipazione) siano più brevi rispetto a quelli stabiliti dalla direttiva 2014/24/UE, l'amministrazione aggiudicatrice non concederà agli operatori economici il tempo sufficiente per partecipare.

Qualora i termini vengano ridotti a seguito della pubblicazione di un avviso di preinformazione, le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire che tale avviso contenga tutte le informazioni necessarie per il bando di gara.

2.4.2. Proroga dei termini inizialmente stabiliti

I termini di cui sopra possono essere prorogati in maniera tale da far sì che gli operatori economici siano a conoscenza di tutte le informazioni pertinenti relative ai documenti di gara se:

- » sono intervenute modifiche significative ai documenti di gara;
- » sono state fornite risposte a richieste di chiarimenti a potenziali offerenti meno di 6 giorni

prima del termine ultimo per la ricezione delle offerte oppure meno di 4 giorni prima nel caso di una procedura accelerata (cfr. sezione 2.4.3 Riduzione dei termini: la procedura accelerata);

- » se gli operatori economici devono ricorrere a un accesso fisico in loco alle informazioni per poter preparare le loro offerte (ad esempio se è possibile accedere alle informazioni soltanto tramite visite in loco, se i dati non esistono in formato elettronico o se i documenti hanno dimensioni particolarmente grandi).



Mancata pubblicazione nella GUUE della proroga dei termini per la ricezione delle offerte o delle domande di partecipazione

Dettagli delle proroghe dei termini per la ricezione delle offerte (o per la ricezione delle domande di partecipazione) **devono essere pubblicati** in conformità delle norme pertinenti.

Tutte le proroghe dei termini devono essere pubblicate nella GUUE nel caso di appalti per i quali sia richiesta la pubblicazione nella GUUE di un bando di gara, a norma degli articoli 18, 47 e da 27 a 31 della direttiva 2014/24/UE.

2.4.3. Riduzione dei termini: la procedura accelerata

Le disposizioni relative alla procedura accelerata di cui alla direttiva 2014/24/UE consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di accelerare una procedura di appalto pubblico particolarmente urgente nei casi in cui i normali termini non possano essere rispettati. Nonostante non si tratti di una procedura di appalto distinta (cfr. 1.5 Scelta della procedura), questa pratica viene definita “procedura accelerata”.

I termini possono essere abbreviati alle seguenti condizioni:

- » l’urgenza della procedura rende irrealistico rispettare i termini usuali;

- » il ricorso alla procedura accelerata deve essere debitamente giustificato nel bando di gara con una spiegazione chiara e obiettiva;
- » le disposizioni in materia di procedura accelerata in esame si applicano soltanto a tre tipi di procedura: la procedura aperta, la procedura ristretta e la procedura competitiva con negoziazione.

La tabella che segue riepiloga la riduzione possibile dei termini in caso di applicazione della procedura accelerata.

Tabella 13. Termini accelerati

Procedura	Termine usuale per la ricezione delle domande di partecipazione	Termine accelerato	Termine usuale per la ricezione delle offerte	Termine accelerato
Aperta	–	–	35 giorni	15 giorni
Ristretta	30 giorni	15 giorni	30 giorni	10 giorni

Fonte: direttiva 2014/24/UE, articoli 27 e 28, in numero di giorni dalla data della trasmissione del bando di gara nella GUUE.

Spesso la procedura accelerata viene utilizzata in maniera impropria e le amministrazioni aggiudica-

trici devono essere in grado di giustificare il ricorso alla stessa in ragione di fatti chiari e oggettivi.



La “procedura accelerata” non è una procedura a sé

La possibilità offerta dalla direttiva 2014/24/UE di “accelerare” una procedura di appalto aperta o ristretta non costituisce un ulteriore tipo di procedura.

Questa procedura non va confusa con la procedura negoziata senza pubblicazione, basata sull’estrema urgenza derivante da circostanze imprevedibili, che non richiede la pubblicazione di un bando di gara (cfr. sezione 1.5.7 Procedura negoziata senza previa pubblicazione).

2.5. Pubblicità dell'appalto

La pubblicità dell'appalto consiste nel rendere pubblica la procedura di appalto in modo tale che tutti gli operatori economici interessati abbiano la possibilità di partecipare e presentare una proposta (una domanda di partecipazione o un'offerta).

La pubblicazione è uno degli elementi più importanti degli appalti pubblici per garantire la trasparenza, la parità di trattamento e la concorrenza tra gli operatori economici all'interno del mercato unico.

La pubblicità aiuta a migliorare la trasparenza e a combattere la corruzione perché garantisce che gli operatori economici e la società civile, ivi compresi i mezzi di comunicazione, così come il pubblico in generale, siano a conoscenza delle opportunità disponibili in termini di appalti pubblici, nonché degli appalti aggiudicati in passato. La pubblicità consente altresì alle amministrazioni aggiudicatrici di informare il maggior numero possibile di operatori economici potenziali in merito alle opportunità commerciali presenti nel settore pubblico e, di conseguenza, consente a questi operatori di competere, il che porta al miglior rapporto qualità/prezzo per le amministrazioni aggiudicatrici³⁵.

2.5.1. Se si superano le soglie, l'appalto è soggetto all'obbligo di pubblicazione nella GUUE

Se il valore di un appalto supera le soglie UE (cfr. sezione Nuove definizioni, nuove soglie e una nuova categoria di amministrazioni aggiudicatrici), è necessario applicare la direttiva 2014/24/UE e, di conseguenza, l'appalto deve essere pubblicizzato nel supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE). Avvisi e bandi sono pubblicati gratuitamente dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Gli appalti pubblici che devono essere pubblicizzati nella GUUE possono altresì essere pubblicati su altre gazzette ufficiali o su altri giornali internazionali, nazionali o locali. Le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere presente che tale pubblicità aggiuntiva non deve essere pubblicata prima che il bando di gara sia stato pubblicato nella GUUE e non deve contenere informazioni non incluse nel bando di gara pubblicato dalla GUUE.

Inoltre, gli appalti il cui valore è inferiore alle soglie UE ma che possono presentare un potenziale interesse transfrontaliero dovrebbero essere pubblicizzate anche nella GUUE. Come norma generale, la pubblicazione nella GUUE è aperta a qualsiasi tipo di appalto al di sotto delle soglie UE, anche per quelli che non hanno un particolare interesse transfrontaliero.



In caso di dubbio, pubblicizzare l'appalto nella Gazzetta ufficiale dell'UE (GUUE)

La mancata debita pubblicazione è uno degli errori più gravi.

Qualora un appalto sotto le soglie UE possa potenzialmente essere di interesse transfrontaliero, l'azione più opportuna per evitare qualsiasi rischio di irregolarità ed eventuali rettifiche finanziarie consiste nel pubblicare l'appalto nella GUUE e in un sito web nazionale di appalti pubblici o in un sito web conosciuto per la pubblicazione di appalti pubblici.

In caso di dubbio, ad esempio, in merito alle soglie o al potenziale interesse transfrontaliero di un appalto, si raccomanda la pubblicità nella GUUE come mezzo per garantire la concorrenza a livello UE.

Molte delle piattaforme per gli appalti elettronici degli Stati membri sono attualmente connesse al supplemento elettronico della GUUE (TED) e la pubblicazione sulla GUUE può essere effettuata parallelamente alla pubblicità a livello nazionale. Tuttavia, al fine di evitare errori, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero sempre effettuare una rapida verifica sulla piattaforma TED in maniera da assicurarsi che gli avvisi o i bandi siano pubblicati correttamente.

³⁵ OCSE/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 6, Pubblicità, settembre 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-6-200117.pdf>.

2.5.2. Avvisi e bandi da pubblicizzare

Un principio fondamentale della normativa UE in materia di appalti pubblici prevede che tutti gli appalti al di sopra delle soglie UE debbano essere pubblicati tramite avvisi e bandi secondo un formato standard a livello UE nella GUUE, affinché gli operatori economici di tutti gli Stati membri abbiano la possibilità di partecipare agli appalti per i quali ritengono di soddisfare i requisiti.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono preparare gli avvisi o i bandi tramite la loro abituale piattaforma per gli appalti elettronici qualora essa consenta di generare avvisi e bandi conformi ai modelli di formulari UE oppure tramite [eNotices](#), l'applicazione online per la preparazione e pubblicazione di avvisi e bandi di appalti pubblici³⁶.

Tutti gli avvisi e i bandi trasmessi alla GUUE devono utilizzare un vocabolario standard. Il **vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)** è un sistema di classificazione a otto cifre (con una nona cifra per la verifica) che mira a standardizzare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici per descrivere gli oggetti degli appalti. I codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici sono accessibili online sul sito web di SIMAP³⁷.

Per completare i modelli di formulari da utilizzare per appalti di valore superiore alle soglie UE, gli operatori del settore degli appalti pubblici possono altresì fare riferimento agli orientamenti specifici sviluppati dalla Commissione europea³⁸.

I documenti essenziali che devono essere pubblicati nella GUUE per appalti di valore superiore alle soglie UE sono i tre avvisi e bandi descritti qui di seguito.

Tabella 14. Avvisi e bandi principali che devono essere pubblicati per gli appalti di valore superiore alle soglie UE

Acronimo dell'avviso/ del bando	Modelli di formulari ³⁹	Scopo	Obbligatorio?	Tempistica
AP	Avviso di preinformazione	Avvisa il mercato di appalti futuri	No	Tra 35 giorni e 12 mesi prima della pubblicazione del BG o dell'invito ai candidati
BG	Bando di gara	Avvia una procedura di appalto	Sì	–
AvA	Avviso di aggiudicazione	Informa il mercato dell'esito di una procedura di appalto	Sì	Entro 30 giorni dalla stipula del contratto di appalto

³⁶ Commissione europea, SIMAP, eNotices. Disponibile all'indirizzo: <http://simap.europa.eu/enotices/>.

³⁷ Commissione europea, SIMAP, Vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV). Disponibile all'indirizzo: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>.

³⁸ Commissione europea, DG GROW, Orientamenti sui modelli di formulari per gli appalti pubblici], versione 1.05, del 19.09.2015. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14683/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.

³⁹ Commissione europea, SIMAP, Modelli di formulari per appalti pubblici. Disponibile all'indirizzo: <http://simap.ted.europa.eu/en/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>.

Avviso di preinformazione (AP)

La pubblicazione di un avviso di aggiudicazione non è obbligatoria.

Se si pubblica un avviso di preinformazione ad inizio anno è tuttavia possibile utilizzare termini ridotti per la presentazione delle offerte (cfr. sezione 2.4 Definizione dei termini).

L'avviso di preinformazione è stato introdotto affinché le amministrazioni aggiudicatrici potessero informare il mercato di tutti gli appalti futuri, previsti ad esempio per i sei mesi seguenti o l'anno successivo. Si può ricorrere all'avviso di preinformazione anche per annunciare future consultazioni di mercato preliminari, anche se tali consultazioni possono essere avviate anche senza la pubblicazione dell'avviso stesso. Ciò si affianca a una previsione regolare delle procedure di appalto (la maggior parte delle volte su base annuale) che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero sviluppare per incoraggiare l'alta qualità degli appalti pubblici in generale⁴⁰.

Più di recente le amministrazioni aggiudicatrici hanno iniziato ad usare l'avviso di preinformazione per contratti specifici. Tale avviso deve essere pubblicato nel periodo compreso tra 35 giorni e 12 mesi prima della pubblicazione dell'appalto specifico tramite il bando di gara.

Bando di gara (BG)

Se l'appalto supera la soglia UE (e rientra perciò nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE), è obbligatorio pubblicare un bando di gara.

Il bando di gara fornisce informazioni sull'amministrazione aggiudicatrice, sull'oggetto dell'appalto (ivi compresi i codici CPV), sul valore dell'appalto, sulle condizioni di partecipazione (informazioni giuridiche, economiche, finanziarie e tecniche), sul tipo di appalto, sulla procedura utilizzata, sul termine e sulle istruzioni per la presentazione delle offerte, nonché sugli organi di ricorso pertinenti.

Dopo la pubblicazione del bando di gara non è più possibile apportare modifiche sostanziali al contenuto principale dei documenti di gara (quali requisiti tecnici, volume, calendario, criteri di selezione e aggiudicazione e condizioni contrattuali), a meno che non sia prevista la concessione di una proroga dei termini (cfr. sezione 2.4.2 Proroga dei termini inizialmente stabiliti).

Qualora intervengano modifiche minori dei documenti di gara prima della scadenza per la presentazione delle offerte, le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare le modifiche nella GUUE e si raccomanda sempre di prorogare il termine per la presentazione delle offerte.



La mancata pubblicazione del bando di gara potrebbe comportare notevoli rettifiche finanziarie

Se non in casi estremamente specifici, la mancata pubblicazione di un bando di gara per un appalto con valore superiore alle soglie UE verrà considerata una violazione delle norme UE in materia di appalti e potrà dar luogo a rettifiche finanziarie che potrebbero essere comprese tra il 25 % e il 100 % della spesa corrispondente⁴¹.

I requisiti di pubblicità stabiliti dalla direttiva 2014/24/UE sono soddisfatti tramite la pubblicazione del bando di gara e fornendo in maniera chiara e precisa tutte le informazioni richieste dal modulo di formulario.

⁴⁰ Commissione europea, DG REGIO, Rassegna della capacità, dei sistemi e delle prassi di amministrazione nell'intera Unione destinati a garantire la conformità e la qualità degli appalti pubblici che coinvolgono i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), gennaio 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.

⁴¹ Commissione europea, decisione della Commissione, del 19.12.2013, relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, COCOF(2013) 9527 final. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_en.pdf.

Avviso di aggiudicazione (AvA)

L'avviso di aggiudicazione enuncia la decisione risultante dalla procedura di appalto (cfr. sezione 4.6 Aggiudicazione dell'appalto). Oltre alle informazioni relative all'aggiudicazione, tra le quali l'aggiudicatario e il valore finale dell'appalto, la maggior parte dei contenuti concernenti la procedura di appalto può essere compilata automaticamente grazie alle informazioni contenute nel bando di gara. Tuttavia, l'amministrazione aggiudicatrice deve prendere la decisione consapevole di pubblicare l'avviso di aggiudicazione entro i termini previsti.

Qualora l'appalto non venga aggiudicato, si raccomanda (tuttavia non è obbligatorio) all'amministrazione aggiudicatrice di pubblicare un avviso di aggiudicazione indicando il motivo per il quale il contratto non è stato aggiudicato. Il più delle volte, ciò è dovuto al fatto che non sono state ricevute offerte o domande di partecipazione oppure al fatto che le stesse sono state tutte respinte. Si devono altresì indicare gli altri motivi che portano all'annullamento della procedura⁴².

In caso di aggiudicazione dell'appalto, l'avviso di aggiudicazione fornisce informazioni sulle offerte ricevute (numero di offerte e caratteristiche principali degli offerenti), il nome e i dettagli dell'aggiudicatario (ossia il contraente) e il valore finale totale del contratto di appalto.

Avvisi supplementari

Le amministrazioni aggiudicatrici devono informare sempre il mercato (ossia i potenziali offerenti) in merito a qualsiasi variazione dei documenti e dei bandi di gara (ad esempio il termine per la ricezione delle offerte) mediante la pubblicazione di un ulteriore avviso, nonché informando tutti coloro che abbiano già espresso un interesse nei confronti dell'appalto.

È possibile inviare una rettifica delle informazioni pubblicate utilizzando il modulo [F14 Rettifica - Avviso relativo a informazioni complementari o modifiche](#), che è stato creato dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE. Ulteriori istruzioni sull'utilizzo di una rettifica sono pubblicate sul sito web di SIMAP⁴³.

2.5.3. Access to tender documents

Le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire l'accesso illimitato e completo ai documenti di gara, a titolo gratuito, a decorrere dalla data di pubblicazione del bando di gara. A tal fine, il bando di gara deve specificare alle parti interessate il sito web sul quale tali documenti di gara sono disponibili.

Là dove non sia possibile offrire tale accesso illimitato, diretto e gratuito ai documenti di gara, le amministrazioni aggiudicatrici devono indicare nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse che i documenti di gara in questione saranno forniti tramite altri mezzi. I potenziali offerenti o candidati potranno quindi accedere ai documenti di gara e presentare le loro proposte tramite una piattaforma elettronica o tramite posta elettronica.

Analogamente, le amministrazioni aggiudicatrici devono fornire informazioni supplementari relative al bando di gara e ai documenti di gara a tutti gli offerenti interessati. Di conseguenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovranno tenere attentamente traccia di tutti gli operatori economici che hanno scaricato i documenti di gara o che hanno manifestato un interesse o chiesto un chiarimento sulla procedura di appalto.

⁴² OCSE/SIGMA, Manuale di formazione sugli appalti pubblici, Edizione 2015. Modulo E, Svolgimento della procedura di appalto, 2.11.1 Pubblicità dell'aggiudicazione dell'appalto. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.

⁴³ Commissione europea, SIMAP, F14 Rettifica - Avviso relativo a informazioni complementari o modifiche. Disponibile all'indirizzo: http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/99173/EN_F14.pdf. Commissione europea, SIMAP, Istruzioni per l'uso del formulario standard 14 "Rettifica" (F14). Disponibile all'indirizzo: http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/166101/Instructions+for+the+use+of+F14_EN.pdf/909e4b38-1871-49a1-a206-7a5976a2d262.

3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerenti

Lo scopo della fase di presentazione e selezione è assicurare che le offerte conformi vengano ricevute e selezionate nel rispetto delle norme e dei criteri stabiliti nei documenti di gara (cfr. sezione 2.1 Stesura dei documenti di gara).



Garantire la trasparenza prima della presentazione delle offerte

Prima della presentazione delle offerte, i potenziali offerenti possono essere autorizzati a contattare l'amministrazione aggiudicatrice per chiedere eventuali chiarimenti, a condizione che ciò sia previsto nei documenti di gara, che i canali di comunicazione siano disponibili per tutti i potenziali offerenti e che siano indicati calendari chiari e scadenze precise.

In tali casi, si raccomanda di comunicare esclusivamente per iscritto; inoltre si ricorda che tutte le informazioni supplementari fornite dall'amministrazione aggiudicatrice devono essere rese pubbliche a tutti i potenziali offerenti, e non soltanto all'offerente che ha richiesto chiarimenti.

La comunicazione con gli offerenti successivamente alla scadenza di presentazione delle offerte è circoscritta unicamente a chiarimenti relativi all'offerta nel caso di procedure aperte e ristrette. Qualsiasi dialogo relativo all'oggetto di un'offerta non è accettabile e verrebbe considerato una negoziazione.

3.1. Garantire una consegna di offerte conformi alle istruzioni

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero fornire istruzioni tecniche e amministrative chiare nei documenti di gara in maniera da sostenere gli operatori economici nella preparazione e nella presentazione delle loro offerte o domande di partecipazione.

Si raccomanda inoltre di includere una **lista di controllo formale della conformità** in maniera da aiutare gli offerenti a preparare la documentazione richiesta e da facilitare altresì la verifica dei documenti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice (cfr. sezione 2.1 Stesura dei documenti di gara).

Qualora sia necessaria una copia cartacea della proposta è essenziale spiegare con precisione le istruzioni di consegna, ovvero indicare dove deve essere inviata l'offerta (nome, indirizzo, numero di sala o ufficio), il numero di copie richieste ed even-

tuali istruzioni di imballaggio. Le amministrazioni aggiudicatrici possono altresì specificare che le offerte devono essere presentate in una busta che non contenga dati identificativi dell'impresa quali timbri o loghi dell'impresa. In caso di appalti elettronici, in particolare in caso di presentazione per via elettronica, i siti web pertinenti e le piattaforme per gli appalti elettronici devono essere messi a disposizione di tutti i potenziali offerenti.

Nel bando di gara si deve includere il termine per la ricezione delle offerte o delle domande di partecipazione. È responsabilità dell'offerente assicurarsi che la consegna avvenga entro il termine fissato.

Qualora si decida di prorogare la data di presentazione delle offerte (2.4.2 Proroga dei termini inizialmente stabiliti), tutti gli offerenti devono essere immediatamente informati per iscritto ed è necessario inviare un avviso alla GUUE o a qualsiasi altra piattaforma per gli appalti elettronici utilizzata.



Essere chiari in merito alla data e all'ora della consegna

Dichiarare una scadenza precisa nel bando di gara e nei documenti di gara è estremamente importante per evitare che un potenziale offerente che non la rispetti venga semplicemente considerato non idoneo a partecipare alla procedura.

Al fine di evitare qualsiasi malinteso, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero indicare:

- » la data completa (giorno, mese, anno); e
- » l'ora esatta (ora, minuti).

Qualora sia richiesta agli offerenti una copia cartacea che può essere inviata a mezzo posta, è necessario indicare se la data del timbro postale è considerata valida o se la copia cartacea deve essere consegnata presso la sede dell'amministrazione aggiudicatrice prima della scadenza.

Ciò mira a rendere edotti tutti i potenziali offerenti in merito alla nuova scadenza nel caso in cui essi possano essere interessati a presentare un'offerta in considerazione della proroga del termine. Ciò comprende tutti gli offerenti che abbiano già presentato le loro offerte, i quali possono quindi presentare un'offerta sostitutiva entro la nuova scadenza.

3.2. Avviso di ricevimento e apertura delle offerte

Se le offerte vengono presentate in formato cartaceo o per via elettronica, si consiglia alle amministrazioni aggiudicatrici di istituire un **elenco delle offerte in entrata** recante il nome degli offerenti, nonché le date e gli orari di ricezione.

Inoltre, gli offerenti dovrebbero ricevere una conferma ufficiale scritta della ricezione, indicante la data e l'ora di consegna registrate, indipendentemente dal fatto che le loro offerte siano state presentate a mezzo posta, corriere, di persona o per via elettronica.

In caso di presentazione delle offerte per via elettronica, i portali per gli appalti elettronici dovrebbero mettere a disposizione una struttura di consegna affidabile per la presentazione e generare una conferma automatica di ricezione per gli offerenti.

La presentazione delle offerte deve essere mantenuta riservata e custodita in maniera sicura.

Il compito successivo dell'amministrazione aggiudicatrice consiste nel verificare tutte le offerte al fine di assicurarsi che esse siano formalmente conformi alle istruzioni fornite agli offerenti (ad esempio numero di copie, imballaggio, struttura dell'offerta). In caso contrario, e se non sussiste la possibilità di chiedere chiarimenti (qualora la non conformità ecceda quanto consentito dalle norme in materia di chiarimenti o tali chiarimenti semplicemente non siano consentiti in base al diritto nazionale) esse dovrebbero essere immediatamente respinte come non conformi, fornendo una spiegazione agli offerenti sul motivo per cui sono state respinte. Il rigetto e le motivazioni dell'esclusione devono essere registrati.

È considerata una buona prassi per le amministrazioni aggiudicatrici organizzare una **cerimonia formale di apertura** delle offerte conformi ai requisiti formali. A tale cerimonia dovrebbero essere presenti almeno due membri del comitato di valutazione per registrare i dettagli delle offerte (4.1 Costituzione del comitato di valutazione). Il luogo, l'ora e la data della cerimonia di apertura delle offerte possono essere inclusi nel bando di gara in modo tale da consentire la partecipazione di tutti gli offerenti o di altre parti interessate.

Occorre osservare che questa pratica varia a seconda dei paesi europei e che, in caso di dubbi in merito all'organizzazione di tale evento, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero consultare le loro autorità nazionali competenti in materia di appalti.

3.3. Valutazione e selezione delle offerte

La selezione delle offerte consiste nella loro valutazione sulla base dei motivi di esclusione e dei criteri di selezione stabiliti nei documenti di gara (cfr. sezione 2.3 Definizione dei criteri). La valutazione delle offerte verrà effettuata in seguito a questa fase, sulla base dei criteri di aggiudicazione (cfr. capitolo 4 Valutazione delle offerte e aggiudicazione).

La valutazione dei motivi di esclusione e dei criteri di selezione potrebbe essere condotta utilizzando una matrice che raccoglie i criteri descritti nei documenti

di gara e nelle diverse offerte (cfr. la seguente Tabella 15. Matrice per la valutazione dei motivi di esclusione e dei criteri di selezione). I motivi di esclusione e i criteri di selezione non devono essere modificati durante la valutazione.

Anche se i criteri di esclusione e di selezione sono trasparenti e oggettivi, si raccomanda di fare svolgere questa valutazione ad almeno due persone dell'amministrazione aggiudicatrice e/o del comitato di valutazione (4.1 Costituzione del comitato di valutazione) incaricando una di esse di analizzare ciascun criterio e l'altra di riesaminare la valutazione.

Tabella 15. Matrice per la valutazione dei motivi di esclusione e dei criteri di selezione

Valutazione	Nome del valutatore:	Data della valutazione:	
Riesame	Nome del revisore:	Data del riesame:	
Offerte	Offerta A	Offerta B	Offerta...
Motivo di esclusione 1	Conforme: sì/no Fonte: ... (DGUE, altro)	Conforme: sì/no Fonte: ... (DGUE, altro)	...
Motivo di esclusione 2	Conforme: sì/no Fonte: ... (DGUE, altro)	Conforme: sì/no Fonte: ... (DGUE, altro)	...
Motivo di esclusione 3	Conforme: sì/no Fonte: ... (DGUE, altro)	Conforme: sì/no Fonte: ... (DGUE, altro)	...
Motivo di esclusione...
I requisiti per essere selezionati come offerenti sono soddisfatti	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No, l'offerente è escluso dalla procedura di appalto.	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No, l'offerente è escluso dalla procedura di appalto.	...
Criterio di selezione 1	Conforme: sì/no oppure Punteggio: ... Fonte: ... (DGUE, altro) Osservazioni:	Conforme: sì/no oppure Punteggio: ... Fonte: ... (DGUE, altro) Osservazioni:	...

Offerte	Offerta A	Offerta B	Offerta ...
Criterio di selezione 2	Conforme: sì/no oppure Punteggio: ... Fonte: ... (DGUE, altro) Osservazioni:	Conforme: sì/no oppure Punteggio: ... Fonte: ... (DGUE, altro) Osservazioni:	...
Criterio di selezione...
Offerente selezionato: l'offerta può essere valutata	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No, l'offerta è esclusa dalla procedura di appalto.	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No, l'offerta è esclusa dalla procedura di appalto.	...

Innanzitutto, l'amministrazione aggiudicatrice stabilirà se vi sono motivi per escludere dalla partecipazione gli operatori economici e se è stata prevista qualche eventuale deroga (cfr. 2.3.1 Motivi di esclusione). L'amministrazione aggiudicatrice valuterà quindi se gli operatori economici che non sono stati esclusi soddisfano i requisiti pertinenti per essere selezionati come offerenti. Gli operatori economici selezionati saranno quin-

di invitati a presentare offerte, negoziare o partecipare al dialogo. Nel caso della procedura aperta, saranno valutate le offerte che essi hanno già presentato⁴⁴.

Se un offerente non supera un motivo di esclusione o non soddisfa un criterio di selezione, l'offerta deve essere considerata non ammissibile e non si dovrebbe quindi valutare il resto dell'offerta.



Partecipazione congiunta per soddisfare i criteri di selezione

È prassi comune che diversi operatori economici decidano di cooperare e unire le forze per dimostrare che, in quanto gruppo o consorzio, soddisfano i requisiti in termini di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica o professionale fissati nei criteri di selezione. Ad esempio dovrebbe essere sufficiente che il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria sia provato dal gruppo nel suo insieme e non da ogni singolo membro.

Inoltre, un operatore economico può, se del caso, e con riferimento a uno specifico appalto, affidarsi alle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con essi. In questo caso deve provare di disporre delle risorse necessarie presentando, ad esempio, l'impegno da parte di detti soggetti a tale riguardo.

Questa possibilità contribuisce a favorire la partecipazione delle PMI alle procedure di appalto.

⁴⁴ OCSE/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 7, Selezione degli operatori economici, settembre 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-7-200117.pdf>.



Accettazione di offerenti che avrebbero dovuto essere eliminati

Sono stati osservati casi di offerenti che avrebbero dovuto essere eliminati per non aver soddisfatto un determinato criterio di selezione e che ciononostante vengono ammessi alla valutazione da parte del comitato di valutazione. In alcuni casi questi offerenti si sono addirittura aggiudicati l'appalto. Questo è un chiaro caso di disparità di trattamento e deve essere evitato.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono invitate a garantire che venga attuato il principio del doppio controllo all'interno del comitato di valutazione al fine di assicurare che esista un riesame, per lo meno dell'aggiudicatario, in maniera da assicurare che gli offerenti selezionati per la valutazione soddisfacessero tutti i criteri di selezione.

3.3.1. Uso del punteggio

Là dove sia previsto un meccanismo di assegnazione di un punteggio per valutare la conformità rispetto ai criteri di selezione, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero assicurarsi che tale punteggio sia applicato nel modo più oggettivo e coerente possibile da un comitato di valutazione (cfr. sezione 4.1 Costituzione del comitato di valutazione).

Innanzitutto, prima che i membri del comitato di valutazione inizino ad attribuire punteggi è necessario che detto comitato concordi in merito all'approccio per l'assegnazione del punteggio. Il meccanismo di assegnazione del punteggio dovrebbe essere stato divulgato nel bando di gara e nei documenti di gara e dovrebbe essere chiaramente spiegato a ciascun membro del comitato di valutazione.

Inoltre, si dovrebbe decidere se assegnare i punteggi individualmente o in forma collegiale e come attribuire tali punteggi. Se si applica il metodo del punteggio individuale, ciascun membro deve stabilire

una matrice di valutazione individuale che riporti non solo i punteggi totali ma anche i punteggi attribuiti da ciascun membro del comitato. Se lo preferisce, il comitato di valutazione può decidere di assegnare il punteggio in forma collegiale piuttosto che calcolare la media dei punteggi individuali. In questo caso si dovrebbe utilizzare un'unica matrice di valutazione.

Durante la valutazione ogni offerente deve essere trattato con equità e l'approccio utilizzato per l'assegnazione del punteggio deve essere coerente, non discriminatorio ed equo.

I punteggi dovrebbero essere stabiliti esclusivamente sulla base delle informazioni contenute nelle offerte e il comitato di valutazione non può tenere conto di nessun'altra informazione ricevuta in altro modo, incluso per conoscenza personale o precedenti esperienze col candidato.

I punteggi del comitato di valutazione, individuali o totali, non dovrebbero essere rivelati a nessuno soggetto esterno al Comitato.



Prima di chiedere chiarimenti effettuare una doppia verifica del diritto nazionale in materia di appalti

In taluni paesi, la legislazione nazionale in materia di appalti potrebbe non consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di chiedere agli offerenti chiarimenti di informazioni in questa fase oppure potrebbe consentire di farlo soltanto a determinate condizioni.

Si raccomanda alle amministrazioni aggiudicatrici di verificare le corrispondenti disposizioni nazionali in materia di appalti pubblici o di contattare l'organismo nazionale competente per gli appalti pubblici.

3.3.2. Richiesta di chiarimenti

Se un offerente non rispetta i motivi di esclusione e i criteri di selezione deve essere respinto.

In questa fase l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere agli offerenti di confermare o chiarire eventuali informazioni, ad esempio qualora alcune di esse siano scritte in modo poco chiaro o siano palesemente sbagliate. Le amministrazioni aggiudicatrici possono altresì invitare gli offerenti a integrare o chiarire la documentazione presentata. Qualsiasi richiesta di chiarimenti e la risposta corrispondente devono avvenire in forma scritta.

I chiarimenti non devono essere intesi come negoziazioni. Un certificato o documenti complementari mancanti, eventuali rettifiche di calcoli sbagliati, errori di calcolo, ortografici o refusi, verranno accettati come integrazioni o chiarimenti. Non sono consentite alterazioni o modifiche sostanziali dell'offerta.

Ad esempio, un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe richiedere un determinato documento (ad esempio un certificato esistente) che l'offerente ha dimenticato di accludere insieme agli altri. Tuttavia, se lo fa, l'amministrazione aggiudicatrice è obbligata a trattare allo stesso modo tutti gli offerenti e deve richiedere la documentazione complementare a tutti gli offerenti che debbano integrare la documentazione.



Disparità di trattamento degli offerenti

Durante la fase di selezione l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi che tutte le richieste di chiarimento o di documentazione complementare siano formulate a tutti gli offerenti coinvolti su un piano di parità. Il comitato di valutazione deve chiedere chiarimenti a tutti gli offerenti circa le omissioni relative allo stesso aspetto delle loro offerte.

Ad esempio, richiedere ad un offerente di presentare un certificato di regolarità fiscale evidentemente omissso dalla documentazione presentata, e non richiederlo ad un altro che ha commesso la stessa omissione, rappresenterebbe una disparità di trattamento.

Al fine di garantire la massima concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere anche informazioni supplementari, a condizione che ciò non modifichi il contenuto dell'offerta.

Successivamente alla valutazione delle informazioni complementari richieste, il comitato di valutazione dovrebbe procedere a valutare tutte le offerte selezionate.

3.3.3. Elenco ristretto degli offerenti

Nel quadro di talune procedure di appalto come nel caso della procedura ristretta (cfr. sezione 1.5 Scelta della procedura), le amministrazioni aggiudicatrici possono scegliere di definire un elenco ristretto degli offerenti contenente soltanto un numero limitato di offerenti qualificati qualora ciò

sia stato indicato nel bando di gara unitamente al numero o alla serie di candidati da includere nell'elenco ristretto.

La preselezione degli offerenti che soddisfano i criteri minimi di selezione deve essere effettuata sulla base di regole e criteri non discriminatori e trasparenti resi noti ai candidati.

Tuttavia, al fine di garantire un'adeguata concorrenza, è obbligatorio invitare almeno cinque offerenti a presentare offerte purché vi sia almeno questo numero di offerenti che soddisfa i criteri di selezione; tale numero scende ad almeno tre offerenti in caso di procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione.

Occorre osservare che non è possibile effettuare preselezioni nel caso di procedure aperte.

4. Valutazione delle offerte e aggiudicazione

Lo scopo della valutazione delle offerte consiste nell'individuare quella che, rispettando i motivi di esclusione e i criteri di selezione, è la più vantaggiosa dal punto di vista economico sulla base dei criteri di aggiudicazione pubblicati.

La valutazione delle offerte dovrebbe essere effettuata da un comitato di valutazione (a volte denominato gruppo di valutazione) il cui obiettivo è emettere una raccomandazione sull'aggiudicazione dell'appalto da sottoporre all'amministrazione aggiudicatrice.

La valutazione deve essere condotta in maniera equa e trasparente sulla base dei criteri di aggiudicazione pubblicati nei documenti di gara.

Spesso il comitato di valutazione è presieduto dal responsabile dell'appalto incaricato della procedura di appalto all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice.

Tale persona può essere assistita da una segretaria o un segretario con esperienza finanziaria e/o giuridica in materia di appalti pubblici. Nelle procedure di appalto di entità minore, i ruoli del presidente e del segretario possono essere assunti da una sola persona (ad esempio dal responsabile dell'appalto).



4.1. Costituzione del comitato di valutazione

La migliore prassi prevede che il comitato di valutazione venga istituito non appena è stata presa la decisione di procedere con l'aggiudicazione dell'appalto al fine di garantire che la procedura di appalto coinvolga fin dall'inizio tutti i partecipanti che dispongono delle qualifiche e competenze necessarie (cfr. sezione 1.2 Coinvolgimento delle parti interessate).

I valutatori sono membri del personale tecnico dell'amministrazione aggiudicatrice oppure esperti esterni specializzati nell'oggetto dell'appalto. È altresì possibile coinvolgere come membri non votanti consulenti tecnici o parti interessate esterne correlati all'esito dell'appalto.

La tabella che segue presenta un esempio di un comitato di valutazione adatto che può essere applicato alla maggior parte delle procedure di appalto.

Tabella 16. Esempio di struttura del comitato di valutazione

Presidente	Segretario	Valutatori
 <p>Guida, coordina, fornisce orientamenti e controlla la valutazione delle offerte;</p> <p>assicura che la valutazione sia effettuata in maniera conforme alla normativa in materia di appalti e ai principi del trattato;</p> <p>firma una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza.</p>	 <p>Sostiene il presidente e svolge compiti amministrativi legati alla valutazione;</p> <p>redige e registra i verbali delle riunioni e le relazioni di valutazione;</p> <p>non deve necessariamente avere potere di voto;</p> <p>firma una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza.</p>	 <p>Valutano le offerte (in maniera indipendente o congiunta) sulla base dei criteri di aggiudicazione secondo il metodo di valutazione indicato nei documenti di gara;</p> <p>firmano una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza.</p>

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero chiedere a tutti i membri del comitato di valutazione di firmare una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza (cfr. 6.5 Modello di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi e di riservatezza).

Inoltre, si dovrebbero impiegare tecniche di segnalazione del rischio o di data mining distinte per individuare e investigare eventuali legami non dichiarati tra i membri del comitato di valutazione e gli offerenti (cfr. sezione 1.2.3 Integrità e conflitto di interessi).



Evitare i conflitti di interessi non dichiarati

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero disporre di orientamenti o protocolli per la gestione dei conflitti di interessi, in particolare per quanto riguarda i membri dei comitati di valutazione.

Ad esempio, se il marito di un membro di un comitato di valutazione è un dipendente di alto livello di uno degli offerenti, tale membro deve informare l'amministrazione aggiudicatrice e ritirarsi dal comitato nonché dalla procedura di appalto in generale.

4.2. Applicazione dei criteri di aggiudicazione

Durante la stesura dei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice avrà preso una decisione in merito al metodo di valutazione da seguire. Tale metodo deve essere presentato in maniera chiara nei documenti di gara (2.3 Definizione dei criteri) in base al tipo di criteri di aggiudicazione:

- » esclusivamente il prezzo;
- » esclusivamente il costo applicando un approccio costo/efficacia, come ad esempio il calcolo dei costi del ciclo di vita;
- » il miglior rapporto qualità/prezzo.



È vietato modificare un'offerta durante la valutazione

Le amministrazioni aggiudicatrici non devono consentire agli offerenti di modificare le loro offerte durante la fase di valutazione, ad esempio mediante la presentazione di informazioni supplementari sostanziali.

Il presidente del comitato di valutazione e/o il funzionario responsabile dell'appalto incaricato devono garantire che vengano valutate solo le informazioni fornite entro il termine di presentazione.

Analogamente, le amministrazioni aggiudicatrici non devono modificare un'offerta in nessuna circostanza: ciò può essere considerato un atto di favoritismo o corruzione.



Non negoziare durante la valutazione nel contesto di una procedura aperta o ristretta

Nel contesto di una procedura aperta o ristretta, le amministrazioni aggiudicatrici non possono negoziare con gli offerenti durante la fase di valutazione. Ciò comporterebbe una modifica delle condizioni iniziali stabilite nel bando e nei documenti di gara (ad esempio una modifica significativa dell'ambito del progetto o del prezzo del contratto di appalto).

Qualsiasi chiarimento o comunicazione con gli offerenti che avvenga successivamente alla presentazione della loro offerta dovrebbe avvenire per iscritto. Qualora nutra perplessità circa la chiarezza dei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe considerare l'eventualità di indire nuovamente l'appalto con un capitolato d'onere modificato.

4.2.1. Solo prezzo

Qualora si opti per il criterio del prezzo più basso, il metodo di valutazione è piuttosto semplice e trasparente poiché implica soltanto il confronto tra le diverse offerte finanziarie, a condizione che l'offerta tecnica, se del caso, sia conforme alle specifiche tecniche.

Tuttavia, nel valutare i prezzi delle offerte è necessario tenere in considerazione alcuni aspetti importanti:

le offerte finanziarie devono includere tutti gli elementi di prezzo, in conformità dei requisiti stabiliti nei documenti di gara:

- » qualsiasi errore di calcolo deve essere corretto e registrato;
- » si deve applicare qualsiasi eventuale sconto;
- » si deve procedere a una debita analisi delle offerte che sembrano essere anormalmente basse.

Il criterio del prezzo più basso o esclusivamente del prezzo è consigliabile soltanto a condizione che le specifiche tecniche e i requisiti minimi di qualità siano definiti anticipatamente dall'amministrazione aggiudicatrice e, pertanto, devono essere gli stessi in tutte le offerte.



Non modificare mai l'ambito dell'appalto

Qualora si modifichi l'ambito dell'appalto nel corso della procedura di appalto, ciò inciderà in particolare sulla valutazione delle offerte finanziarie.

In effetti le offerte finanziarie proposte dagli offerenti non saranno proporzionate al nuovo ambito (ridotto o aumentato) e la loro valutazione sarà irrilevante.

Tale modifica dovrebbe comportare l'annullamento della procedura, poiché gli offerenti potrebbero aver offerto prezzi diversi e ulteriori operatori economici avrebbero potuto esprimere il loro interesse qualora avessero conosciuto il valore reale dell'appalto.

4.2.2. Costi del ciclo di vita

Se viene utilizzato un approccio costo/efficacia, il comitato di valutazione deve applicare il metodo pubblicato nei documenti di gara per calcolare i costi lungo il ciclo di vita dei prodotti, dei servizi o dei lavori. Qualora un metodo comune per calcolare i costi del ciclo di vita sia stato reso obbligatorio nella legislazione degli Stati membri, è necessario applicare tale metodo.

I costi del ciclo di vita possono includere i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, nonché i costi attribuiti a esternalità ambientali legate ai prodotti, ai servizi o ai lavori durante il loro ciclo di vita, a condizione che sia possibile determinarne e verificarne il valore monetario⁴⁵.

Il comitato di valutazione dovrebbe accertarsi che:

- » le offerte includano i dati che sono stati indicati nel metodo di calcolo dei costi del ciclo di vita pubblicato nei documenti di gara;
- » il metodo pubblicato per determinare il costo del ciclo di vita non sia stato modificato durante il processo di valutazione;
- » lo stesso metodo sia utilizzato per ciascuna offerta.

Nel valutare e nell'assegnare un punteggio alle offerte finanziarie, i valutatori devono seguire la stessa logica del criterio del solo prezzo, accertandosi che tutti i costi siano inclusi, che gli errori di calcolo siano corretti, che vengano applicati eventuali sconti e che qualsiasi offerta che sembra essere anormalmente bassa sia oggetto di indagine.

4.2.3. Miglior rapporto qualità/prezzo

L'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo è diventata un **metodo di valutazione utilizzato comunemente** tra le amministrazioni aggiudicatrici, anche se in alcuni paesi il criterio del solo prezzo rimane la pratica principale.

In tale contesto le amministrazioni aggiudicatrici devono avere le capacità di effettuare una valutazione basata su prezzo e qualità, pregio tecnico e caratteristiche funzionali. Gli offerenti, da parte loro, devono capire come preparare un'offerta su tali basi.

In taluni casi le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere aiuto a esperti esterni indipendenti da tutti gli offerenti (cfr. sezione 1.2.2 Principali parti interessate esterne).

Se si ricorre all'approccio del miglior rapporto qualità/prezzo, il comitato di valutazione deve applicare i criteri specifici pubblicati e la loro ponderazione corrispondente. Qualora nei documenti di gara sia stata divulgata una metodologia di valutazione più dettagliata, si dovrà seguire tale metodologia⁴⁵.

Per effettuare la valutazione delle offerte si può utilizzare una **matrice di valutazione**. Tale matrice potrebbe fungere sia da strumento pratico sia da strumento di registrazione dei dati da includere nella relazione di valutazione (cfr. sezione 4.5.2 Relazione di valutazione).

Per quanto riguarda i punti assegnati in base ai criteri di aggiudicazione, è necessario decidere la logica di attribuzione prima che il comitato di valutazione inizi la procedura di valutazione. Si raccomanda di adottare un approccio diviso in gradi come illustrato nella tabella che segue.

La matrice riportata qui di seguito si riferisce ai criteri del miglior rapporto qualità/prezzo, ma può essere adattata ad altri criteri di aggiudicazione. I criteri e le loro ponderazioni corrispondenti sono meramente indicativi e dovrebbero fungere esclusivamente da esempio.

⁴⁵ ECD/SIGMA, Public procurement Brief 9, Tender Evaluation and Contract Award, September 2016. Available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

Tabella 17. Matrice per la valutazione delle offerte sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo

ID dell'offerta	A, B, ...	
Valutazione	Nome del/i valutatore/i:	Data:

MEAT	Ponderazione	Punteggio	Categoria	Ponderazione	Punteggio	Sottoinsieme	Ponderazione	Punteggio
Prezzo	30	...	Costo	30	...	Costo	30	...
Qualità	70	...	Aspetti tecnici	25	...	Rilevanza	12	...
						Valore aggiunto	5	...
						Gestione	8	...
			Consegna	10	...	Responsività e flessibilità	4	...
						Comunicazione	4	...
				Gestione dei rischi	2	...		
			Risorse	15	...	Rilevanza	10	...
						Gestione del personale	5	...
			Ambiente	10	...	Impegno/ misure	7	...
						Obiettivi	3	...
			Responsabilità sociale	10	...	Impegno/ misure	7	...
						Obiettivi	3	...
TOTALE	100	...						

Nel condurre la valutazione, il comitato di valutazione dovrebbe prestare particolare attenzione a quanto segue:

- » i criteri di aggiudicazione pubblicati dovrebbero sempre includere un criterio relativo al prezzo;
- » i criteri di aggiudicazione e le loro ponderazioni, ivi compresi i sottocriteri e qualsiasi metodologia di valutazione, non possono essere modificati durante il processo di valutazione;

I membri del comitato di valutazione devono concordare un approccio coerente nel valutare le offerte in maniera da garantire una valutazione significativa e di qualità.

Nel valutare e nell'assegnare un punteggio alle offerte finanziarie, i valutatori devono seguire la stessa logica del criterio del solo prezzo, accertandosi che tutti i costi siano inclusi, che gli errori di calcolo siano corretti, che vengano applicati eventuali sconti e che qualsiasi offerta che sembra essere anormalmente bassa sia oggetto di indagine.



Modifica dei criteri di aggiudicazione o della metodologia di valutazione dopo il termine di presentazione delle offerte

Talvolta alcuni valutatori potrebbero erroneamente modificare taluni criteri o sviluppare criteri o sottocriteri supplementari durante il processo di valutazione, anche quando tali modifiche o aspetti aggiuntivi non sono inclusi nei documenti di gara. Queste pratiche sono illegittime e devono essere evitate.

Tuttavia, se i criteri di aggiudicazione vengono modificati durante il processo di valutazione, l'aggiudicazione sarà effettuata sulla base di criteri che non sono stati pubblicati, determinando così una valutazione errata delle offerte.

Se i criteri di aggiudicazione devono essere modificati successivamente alla pubblicazione del bando di gara, l'amministrazione aggiudicatrice deve: i) annullare la procedura di appalto e lanciarne una nuova; oppure ii) emettere un erratum ed eventualmente una proroga del termine per la presentazione delle offerte.

4.3. Gestione di offerte anormalmente basse

La valutazione di "offerte anormalmente basse" può essere impegnativa per le amministrazioni aggiudicatrici in quanto non esiste un approccio diretto che possa essere utilizzato per individuarle. Le offerte anormalmente basse fanno riferimento alla situazione nella quale il prezzo offerto da un operatore economico solleva dubbi in merito al fatto che l'offerta sia economicamente sostenibile e possa essere eseguita in maniera adeguata⁴⁶.

Quando l'offerta finanziaria di un'offerta sembra essere anormalmente bassa, il comitato di valutazione dovrebbe chiedere all'offerente di chiarire per iscritto che l'offerta è economicamente sostenibile e può essere svolta in maniera adeguata. Può accadere che l'offerente abbia frainteso il capitolato d'oneri, abbia sottostimato il carico di lavoro o i rischi oppure che i requisiti tecnici non fossero chiari.

L'offerente deve spiegare perché la sua offerta finanziaria è particolarmente bassa e se vi sono circostanze che spieghino ragionevolmente tale offerta bassa, come ad esempio:

- » soluzioni tecniche innovative;
- » l'eventualità che l'offerente ottenga un aiuto di Stato;
- » circostanze particolari che gli consentono di ottenere forniture o di subappaltare compiti a condizioni favorevoli.

Sulla base dell'analisi della motivazione fornita dall'offerente, il comitato di valutazione dovrebbe decidere se l'offerta vada respinta o accettata.

Il rigetto di un'offerta anormalmente bassa deve essere debitamente motivato nella relazione di valutazione.

⁴⁶ OCSE/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 35, Offerte anormalmente basse, settembre 2016.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-35-200117.pdf>.



Rigetto di offerte anormalmente basse senza motivazione

L'amministrazione aggiudicatrice deve dare sempre l'opportunità agli offerenti con offerte basse di motivare tali offerte; essi non possono perciò essere esclusi automaticamente. Esiste infatti l'obbligo di chiedere all'offerente una motivazione scritta nella quale chiarisca il motivo del prezzo basso della sua offerta.

Quando un'offerta viene respinta, la decisione deve essere motivata in maniera chiara nella relazione di valutazione e fare riferimento alla risposta dell'offerente.

Inoltre, alcune amministrazioni aggiudicatrici utilizzano un prezzo di offerta minimo di riferimento, spesso calcolato utilizzando una formula matematica.

Le offerte al di sotto di tale riferimento vengono automaticamente eliminate prima che gli offerenti abbiano la possibilità di giustificare le loro offerte basse. Tale pratica è illegittima e deve essere evitata.

4.4. Richiesta di chiarimenti

Nel caso di procedure aperte e ristrette, il comitato di valutazione può richiedere chiarimenti agli offerenti in merito alle loro offerte. Occorre osservare che anche altre procedure consentono la richiesta di chiarimenti e prevedono persino negoziazioni con gli offerenti.

Le richieste di chiarimenti possono chiedere soltanto chiarimenti di minore entità sulle informazioni già presentate dall'offerente, riguardanti ad esempio:

- » informazioni incoerenti o contraddittorie all'interno dell'offerta;
- » una descrizione non chiara di un prodotto o un servizio offerto;
- » errori od omissioni di minore entità;
- » aspetti non conformi con i requisiti non fondamentali e/o formali fissati nei documenti di gara.

Si raccomanda alle amministrazioni aggiudicatrici di chiedere sempre a un offerente di chiarire o completare i documenti presentati qualora il testo dell'offerta sia troppo vago o poco chiaro e quando determinate circostanze, delle quali l'amministra-

zione aggiudicatrice è a conoscenza, suggeriscano che tale ambiguità può essere facilmente spiegata o risolta. In tali casi, l'amministrazione aggiudicatrice non dovrebbe escludere l'offerente senza prima chiedere chiarimenti o la presentazione di documenti supplementari.

Conformemente al principio della parità di trattamento, non è possibile richiedere o accettare modifiche sostanziali relative a un'offerta mediante una richiesta di chiarimenti. Inoltre, una richiesta di chiarimenti non implica che ci saranno negoziazioni.

Inoltre è necessario inviare una richiesta di chiarimenti sempre per iscritto, preferibilmente per mezzo del presidente del comitato di valutazione (e non dei singoli valutatori). La corrispondenza relativa ai chiarimenti deve essere sintetizzata in dettaglio nella relazione di valutazione, indicando chiaramente se le risposte ricevute sono soddisfacenti per i valutatori. Qualora non siano soddisfacenti, la relazione deve indicare le motivazioni a sostegno di tale affermazione.

Qualsiasi chiarimento presentato da un offerente in merito alla sua offerta che non sia fornito in risposta a una richiesta formulata dal comitato di valutazione non deve essere preso in considerazione nella valutazione.



I chiarimenti non possono modificare le offerte presentate

I chiarimenti non dovrebbero avere l'effetto di modificare le offerte già presentate per quanto concerne informazioni fondamentali come i prezzi, la qualità e gli aspetti del servizio.

Di conseguenza, una richiesta di chiarimenti non può ad esempio consentire:

- » che un'offerta non conforme diventi conforme al capitolato d'oneri fondamentale che è stato stabilito;
- » una modifica del prezzo offerto (ad eccezione della correzione di errori di calcolo rilevati durante la valutazione dell'offerta, se applicabile).

4.5. Completamento della valutazione e decisione

Di norma la valutazione delle offerte si conclude con una riunione di valutazione durante la quale ogni offerta può essere analizzata e discussa congiuntamente e in occasione della quale i membri del comitato di valutazione possono prendere una decisione comune.

La decisione del comitato viene quindi comunicata all'amministrazione aggiudicatrice sotto forma di una raccomandazione per l'aggiudicazione dell'appalto a un determinato offerente attraverso una relazione di valutazione dettagliata.

4.5.1. Riunione di valutazione

È considerata una buona pratica organizzare una riunione di valutazione, riunendo tutti i membri del comitato di valutazione. La riunione dovrebbe essere programmata preventivamente dal presidente in modo tale che i membri del comitato possano avere abbastanza tempo per completare la valutazione individuale, nel caso in cui sia stato adottato tale approccio.

Ciascun membro dovrebbe aver completato una matrice di valutazione per ciascuna offerta (cfr. esempio di cui alla Tabella 17. Matrice per la valutazione delle offerte sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo) in maniera da condividere i risultati e discutere le diverse offerte con gli altri membri. Un'altra opzione consiste nel compilare un'unica matrice di valutazione per ciascuna offerta nel corso della riunione di valutazione.

Durante la riunione, il comitato discute i punteggi assegnati e le osservazioni fornite da ciascun membro, al fine di stabilire la graduatoria delle offerte valutate e di concordare la raccomandazione relativa all'aggiudicazione da includere nella relazione di valutazione.

Si dovrebbero definire preventivamente misure specifiche per gestire il caso in cui vi siano divergenze significative nelle opinioni e nei punteggi all'interno del comitato. Tali misure possono comportare la richiesta di chiarimenti agli offerenti o il coinvolgimento della consulenza di un esperto. In tal caso, si dovrebbe tenere più di una riunione per discutere e riconciliare dette differenze⁴⁵. Qualora i membri siano in disaccordo, il presidente dovrebbe prendere una decisione definitiva e assicurarsi che il disaccordo sia menzionato nella relazione di valutazione.

Durante la riunione si dovrebbe selezionare l'aggiudicatario, comunicando tale decisione all'amministrazione aggiudicatrice nella relazione di valutazione.

4.5.2. Relazione di valutazione

La raccomandazione per l'aggiudicazione del contratto è contenuta nella relazione di valutazione che di norma viene preparata dal presidente o dal segretario del comitato di valutazione, con il sostegno dei valutatori (cfr. sezione 4.2 Applicazione dei criteri di aggiudicazione).

La relazione di valutazione deve essere chiara e sufficientemente dettagliata per mostrare come è stata presa la decisione di aggiudicazione dell'appalto.

Dovrebbe descrivere le modalità di applicazione dei diversi criteri e i risultati delle attività di valutazione. La raccomandazione per l'aggiudicazione del contratto deve essere giustificata in maniera chiara e sostenuta dal meccanismo di assegnazione del punteggio, da chiarimenti là dove applicabile e dal processo decisionale attuato all'interno del comitato di valutazione.

Inoltre, il lavoro svolto durante la riunione di valutazione dovrebbe essere registrato e la relazione di valutazione dovrebbe includere un elenco delle presenze.

Si riporta qui di seguito una struttura indicativa del contenuto della relazione di valutazione.

Tabella 18. Esempio di struttura della relazione di valutazione

ID dell'offerta	A, B, ...	
Comitato di valutazione	Nomi dei membri:	Data della relazione:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Introduzione <ol style="list-style-type: none"> a. Nome e indirizzo dell'amministrazione aggiudicatrice b. Composizione del comitato di valutazione c. Calendario della procedura di appalto 2. Riferimento e contesto <ol style="list-style-type: none"> a. Descrizione dell'appalto (oggetto e valore) b. Scelta della procedura e giustificazione nei casi di procedure competitive con negoziazione, dialogo competitivo e procedura negoziata senza previa pubblicazione c. Nomina dei membri del comitato di valutazione d. Criteri pubblicati e. Elenco degli offerenti 3. Attività di valutazione <ol style="list-style-type: none"> a. Valutazione dei motivi di esclusione b. Valutazione dei criteri di selezione c. Valutazione delle offerte d. Chiarimenti (se applicabile) 4. Raccomandazione per l'aggiudicazione dell'appalto <ol style="list-style-type: none"> a. Punteggio finale e graduatoria b. Candidato/i od offerente/i proposto/i (compresi i subappaltatori e le loro quote corrispondenti, se presenti) e motivazione c. Candidato/i od offerente/i esclusi e motivazione d. Rigetto di offerte anormalmente basse e motivazione e. Eventualmente, motivazioni in base alle quali l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso di non aggiudicare l'appalto f. Eventualmente, ragioni per le quali per la presentazione delle offerte sono stati usati mezzi di comunicazione diversi dai mezzi elettronici g. Eventualmente, i conflitti di interessi individuati e le misure adottate 5. Allegati <ol style="list-style-type: none"> a. Matrice/i di valutazione b. Elenchi di presenza alle riunioni di valutazione c. Dichiarazioni firmate di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza d. Altri documenti pertinenti (ad esempio chiarimenti, documenti di lavoro) 		

Nel quadro delle comunicazioni nazionali in materia di appalti pubblici, la Commissione europea può chiedere a qualsiasi amministrazione aggiudicatrice europea una relazione individuale sulle procedure impiegate per l'aggiudicazione di un determinato appalto. In tale contesto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero assicurarsi di rispettare i requisiti minimi di cui all'articolo 84 della direttiva 2014/24/UE.

Una relazione di valutazione ben documentata e dettagliata dovrebbe contribuire a tenere traccia e registrare tutte le informazioni necessarie. Tuttavia, le amministrazioni aggiudicatrici possono altresì scegliere di soddisfare i requisiti ricorrendo a fonti diverse di informazione (ossia la relazione di valutazione, la decisione di appalto, ecc.) in base ai propri processi interni.



Mancanza di trasparenza e parità di trattamento nel corso della valutazione

Se i punteggi assegnati a ciascuna offerta non sono chiari, sono ingiustificati, mancano di trasparenza o non sono stati registrati integralmente, l'amministrazione aggiudicatrice non sarà in grado di dimostrare in che modo il comitato di valutazione è giunto alla decisione di aggiudicazione.

Le amministrazioni aggiudicatrici devono redigere una relazione di valutazione con cura e conservare informazioni sufficienti su ciascun appalto al fine di giustificare le decisioni prese sulla selezione degli offerenti e sull'aggiudicazione degli appalti.

Il presidente del comitato di valutazione dovrebbe provvedere affinché vi sia una motivazione scritta per ciascun punteggio assegnato in sede di valutazione delle offerte.

Inoltre i punteggi e i commenti relativi a ciascun offerente devono essere comunicati per iscritto all'offerente con una lettera e inclusi nella relazione di valutazione.

4.6. Aggiudicazione dell'appalto

Sulla base della raccomandazione del comitato di valutazione, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avviare la procedura interna necessaria per ottenere una decisione di aggiudicazione ufficiale.

Successivamente dovranno quindi informare gli offerenti e rendere pubblica l'aggiudicazione.

4.6.1. Notifica agli offerenti e termine sospensivo

In seguito all'approvazione dell'aggiudicazione le amministrazioni aggiudicatrici devono, quanto prima, scrivere all'aggiudicatario comunicandogli che la sua offerta è stata accettata per l'aggiudicazione dell'appalto.

Anche gli offerenti esclusi devono essere informati in merito alla decisione di aggiudicazione e alla sua motivazione. La notifica deve contenere una sintesi delle motivazioni della decisione e, in particolare, il

nome dell'aggiudicatario e le caratteristiche e i relativi vantaggi dell'offerta selezionata. Di norma è inclusa anche una tabella riassuntiva del punteggio e della graduatoria finale delle diverse offerte.

Su richiesta di un qualsiasi offerente, le amministrazioni aggiudicatrici devono informare ulteriormente l'offerente escluso in merito alle motivazioni del rigetto della sua offerta, entro 15 giorni dalla ricezione della sua richiesta scritta.

Prima di poter stipulare il contratto di appalto finale è necessario osservare un termine di almeno 10 giorni, indicato come "termine sospensivo". Anche la durata esatta di tale termine sospensivo deve essere menzionata nella notifica agli offerenti, affinché gli stessi siano a conoscenza del tempo a loro disposizione per contestare la decisione di aggiudicazione, qualora desiderino procedere in tal senso.

L'appalto può essere aggiudicato dopo la scadenza del termine sospensivo qualora non venga depositato alcun reclamo.

Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice può altresì decidere di non aggiudicare l'appalto, il che può accadere quando non sono pervenute offerte o domande di partecipazione o tutte le offerte o domande ricevute sono state respinte. Altri motivi che portano all'an-

nullamento della procedura potrebbero essere legate al fatto che tutte le offerte hanno superato il bilancio disponibile, le circostanze dell'appalto sono variate in maniera sostanziale oppure sono intervenute irregolarità durante la valutazione delle offerte⁴⁷.



Non negoziare in merito all'appalto con l'aggiudicatario

Dopo che l'aggiudicatario è stato nominato e informato e prima della firma del contratto di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici non possono negoziare nessuno degli elementi essenziali dell'appalto.

Tali elementi includono, ma senza limitazione, prezzo, natura dei lavori/delle forniture/dei servizi, periodo di completamento, termini di pagamento o materiali da utilizzare.

Questo tipo di negoziazione è vietato in quanto modifica la natura dell'appalto pubblicato, il che significa che gli altri offerenti non hanno avuto la possibilità di formulare un'offerta per l'appalto modificato.

Qualora, prima della firma del contratto di appalto, un'amministrazione aggiudicatrice rilevi che l'ambito dell'appalto deve essere ridefinito, l'intera procedura di appalto deve essere annullata. L'amministrazione aggiudicatrice dovrà quindi indire una nuova procedura in maniera tale da concedere a tutti gli operatori economici un'altra opportunità di concorrere per l'appalto modificato.

Ciò vale sia nel caso di ampliamento significativo sia nel caso di riduzione significativa della portata o del prezzo dell'appalto.

4.6.2. Contratto e avviso di aggiudicazione

Quando l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso a chi sarà aggiudicato l'appalto, e una volta decorso il termine sospensivo (supponendo che non sia stato presentato alcun reclamo), è possibile procedere con la stipula del contratto di appalto tra l'aggiudicatario e l'amministrazione aggiudicatrice.

In linea di principio, l'offerente dovrebbe essere a conoscenza del contenuto del contratto di appalto dato che si raccomanda di includerne una bozza nei documenti di gara (cfr. sezione 2.1.2 Bozza del contratto di appalto).

Entro 30 giorni dalla firma del contratto di appalto ad opera di entrambe le parti l'amministrazione

⁴⁷ OCSE/SIGMA, Manuale di formazione sugli appalti pubblici, Edizione 2015. Modulo E, Svolgimento della procedura di appalto, 2.6 Relazione di valutazione.
Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.

aggiudicatrice deve inviare un avviso di aggiudicazione dell'appalto alla GUUE per la pubblicazione in maniera tale da informare tutte le parti interessate e il pubblico in generale in merito ai risultati della procedura di appalto.

Va ricordato che l'avviso di aggiudicazione mira a presentare la decisione risultante dalla procedura di appalto. Ciò significa che le amministrazioni aggiudicatrici possono pubblicare un avviso di aggiudicazione indi-

pendentemente dal fatto l'appalto sia stato infine aggiudicato o meno. In caso di mancata aggiudicazione, non è obbligatorio pubblicare l'avviso di aggiudicazione dell'appalto, tuttavia ciò costituisce una buona prassi in quanto fornisce le motivazioni di tale decisione.

Il contenuto dell'avviso di aggiudicazione è presentato nella precedente sezione 2.5.2 Avvisi e bandi da pubblicizzare.



Assicurarsi di pubblicare l'avviso di aggiudicazione

La mancata pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione dell'appalto rappresenta un errore relativamente comune che può essere evitato mediante l'uso di liste di controllo e controlli effettuati nelle fasi chiave della gara.

Qualora si rilevi che un avviso di aggiudicazione dell'appalto non è stato pubblicato, anche dopo il termine di 30 giorni, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero comunque intervenire immediatamente per procedere alla pubblicazione.

5. Esecuzione del contratto di appalto

Dopo l'aggiudicazione dell'appalto, l'aggiudicatario diventa il contraente incaricato dell'esecuzione del contratto tramite la consegna dei lavori, delle forniture o dei servizi all'amministrazione aggiudicatrice.

L'obiettivo di questa fase della procedura di appalto è garantire che il contratto sia eseguito in maniera soddisfacente e che tanto il contraente quanto l'amministrazione aggiudicatrice rispettino i loro obblighi.

Di norma gli appalti pubblici coinvolgono varie parti interessate, sono svolti per lunghi periodi di tempo e richiedono risorse sostanziali. In tale contesto, possono intervenire situazioni impreviste e possono verificarsi ritardi. Ecco perché è fondamentale che le amministrazioni aggiudicatrici investano tempo e risorse per gestire e monitorare adeguatamente i loro appalti.

L'esecuzione del contratto di appalto include numerosi passaggi che le amministrazioni aggiudicatrici devono considerare attentamente:

- » gestione delle comunicazioni e delle relazioni con il contraente;
- » gestione dell'appalto (ad esempio consegna, tempistiche, rischi, tenuta di registri contabili);
- » modifiche del contratto di appalto e opzione di risoluzione del contratto prima della sua scadenza;
- » meccanismi di reclamo e ricorso;
- » chiusura del contratto.

5.1. Gestione della relazione con il contraente

È vantaggioso per tutte le parti creare e mantenere una relazione aperta e costruttiva tra il contraente e l'amministrazione aggiudicatrice durante l'esecuzione del contratto di appalto. Una comunicazione

regolare e agevole consentirà la condivisione di conoscenze, una comprensione comune e una maggiore capacità di anticipare possibili problemi o rischi.

È nell'interesse dell'amministrazione aggiudicatrice fare in modo che la relazione funzioni, in quanto i costi della risoluzione anticipata, le conseguenze di scarse prestazioni o variazioni impreviste dell'operatore economico sono altamente dannosi⁴⁸.

Al fine di stabilire e mantenere una buona relazione, le autorità contraenti dovrebbero accertarsi di organizzare **riunioni regolari**, in particolare all'inizio dell'esecuzione del contratto di appalto.

Si dovrebbe sempre tenere una riunione di avvio all'inizio del contratto di appalto e si dovrebbe trattare di un incontro faccia a faccia con le principali persone coinvolte nell'esecuzione del contratto di appalto sia dalla parte del contraente sia da quella dell'amministrazione aggiudicatrice.

L'obiettivo di tale riunione è duplice:

- » conoscersi e definire chiaramente ruoli e responsabilità principali; e
- » concordare un'interpretazione comune del contesto e degli obiettivi del contratto di appalto, nonché dei mezzi proposti per conseguirli e soddisfare, in definitiva, le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

Durante il corso dell'esecuzione è necessario che si instauri una comunicazione regolare, inclusiva di canali di riscontro e riunioni di riesame, in maniera da sviluppare fiducia e comprensione reciproche e assicurare un approccio congiunto al conseguimento degli obiettivi dell'appalto.

⁴⁸ OCSE/SIGMA, Appalti pubblici - Nota 22, Gestione dei contratti di appalto, settembre 2011: http://www.sigmaweb.org/publications/Contract_Management_Public_Procurement_2011.pdf

5.2. Gestione dell'esecuzione dell'appalto

5.2.1. Strumenti e tecniche per la gestione dell'appalto

Come sostegno alla gestione e all'esecuzione di appalti pubblici si può utilizzare una serie di strumenti e di tecniche di gestione di progetti.

Tali strumenti non devono creare un onere aggiuntivo sproporzionato per gli operatori del settore degli appalti e possono essere attuati in maniera semplice. Inoltre, i piccoli sforzi supplementari che richiederanno all'inizio contribuiranno sicuramente a risparmiare tempo e ad evitare difficoltà nel corso dell'esecuzione del contratto di appalto.

La tabella che segue presenta strumenti di gestione dell'esecuzione di appalti comuni e di facile utilizzo.

Tabella 19. Strumenti e tecniche comuni per la gestione dell'esecuzione dell'appalto

Strumento/ Tecnica	Descrizione	Applicabile a
Riunione inaugurale di avvio	Incontro di persona tra le principali parti interessate dall'amministrazione aggiudicatrice e del contraente che consente di: <ul style="list-style-type: none">» sviluppare fiducia tra le parti;» concordare un'intesa comune sull'oggetto e l'ambito dell'appalto;» aiutare il contraente a comprendere le aspettative e gli obiettivi sottostanti;» definire il piano di lavoro;» pianificare la frequenza di comunicazioni, relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e riunioni di riesame.	Tutti gli appalti
Relazioni sullo stato di avanzamento	Segnalazione tempestiva ad alto livello e/o a livello di sintesi sullo stato di avanzamento e sui risultati conseguiti in relazione al piano di lavoro.	Tutti gli appalti
Riesami intermedi (ad esempio tramite riunioni di riesame periodiche)	Riesame da parte dell'amministrazione aggiudicatrice dei compiti completati e/o dei risultati tangibili intermedi. I riesami intermedi consentono di: <ul style="list-style-type: none">» adattare il calendario, se necessario;» convalidare modifiche minori all'esecuzione;» formulare raccomandazioni;» emettere pagamenti intermedi.	Tutti gli appalti
Autovalutazione	Autovalutazione della procedura da parte dell'amministrazione aggiudicatrice grazie a una lista di controllo che includa tutte le fasi degli appalti pubblici (cfr. 6.4 Lista di controllo per la verifica di appalti pubblici).	Tutti gli appalti

Strumento/ Tecnica	Descrizione	Applicabile a
Registri dei problemi	Meccanismo per la notifica e la gestione di problemi derivanti dall'esecuzione del contratto di appalto. Registra i problemi nel momento in cui si presentano congiuntamente alle azioni intraprese per affrontarli.	Appalti complessi
Accordi sul livello dei servizi	<p>Accordi relativi a prestazioni di attrezzature o strutture, nei quali si possono esprimere requisiti, ad esempio, in termini di capacità di elaborazione, disponibilità, tempo medio tra problemi tecnici rilevati oppure consumo di energia.</p> <p>Tali requisiti sono integrati nel contratto di appalto (spesso negli allegati) e devono essere strettamente monitorati.</p>	Appalti complessi
Gestione dei rischi	<p>Meccanismo per il riesame delle procedure di appalto a tappe fondamentali nel loro sviluppo, prima che vengano prese decisioni importanti.</p> <p>Si tratta di un processo di controllo che le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare per garantire che le attività siano state completate in maniera soddisfacente in ogni fase dell'attuazione prima che venga data l'approvazione per passare alla fase successiva (cfr. sezione 5.2.2 Gestione dei rischi).</p>	Appalti complessi
Risk management	<p>Individuazione, analisi e monitoraggio di tutti i tipi di rischi durante l'esecuzione del contratto di appalto.</p> <p>Indipendentemente dalle dimensioni dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero eseguire una valutazione dei rischi nella fase di pianificazione della procedura di appalto in maniera da individuare i potenziali rischi e definire misure di attenuazione.</p> <p>Inoltre, dovrebbero richiedere anche che i potenziali offerenti o, in definitiva, il contraente, individuino i possibili rischi in base alla loro offerta e alle loro conoscenze in merito al contesto.</p> <p>Si dovrebbe quindi dare un seguito ai rischi rilevati nelle fasi fondamentali di esecuzione del contratto di appalto (cfr. 5.2.2 Gestione dei rischi)</p>	Tutti gli appalti

5.2.2. Gestione dei rischi

Le procedure di appalto complesse richiedono tempi e sforzi significativi e possono coinvolgere un numero elevato di membri del personale all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice, nonché di parti interessate esterne. In questo contesto, la combinazione di molti fattori e influenze diversi porta a una serie di rischi che devono essere adeguatamente individuati, valutati, attenuati e monitorati nel corso dell'esecuzione dell'appalto.

Nessun errore importante è dovuto a esercizi di analisi dei rischi condotti in maniera inadeguata. Gli errori più comuni si verificano piuttosto quando tali esercizi di analisi dei rischi non vengono svolti affatto.

Gli operatori del settore degli appalti non necessitano di competenze specifiche per svolgere un'analisi dei rischi e una pianificazione delle emergenze. Una corretta conoscenza del contesto della procedura di appalto e l'applicazione di una metodologia usuale dovrebbero essere sufficienti.



Anticipare i possibili rischi, anche per gli appalti semplici e di piccola entità

Sebbene gli appalti complessi siano maggiormente esposti a rischi rispetto a quelli semplici, la gestione dei rischi dovrebbe essere integrata in tutti i processi di gestione degli appalti.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero effettuare valutazioni dei rischi il prima possibile durante la pianificazione della procedura di appalto.

Per gli appalti semplici e di piccola entità, si possono utilizzare **due metodi facili** per individuare i rischi e le misure di attenuazione corrispondenti:

1. condurre un'analisi critica dei documenti di gara, in particolare delle specifiche tecniche, cercando di rispondere alla domanda "Che cosa potrebbe andare storto?". Questa attività può essere svolta da una persona che non è direttamente coinvolta nella preparazione del progetto;
2. raccogliere riscontri e "insegnamenti tratti" dall'attuazione di precedenti appalti analoghi, eventualmente contattando altre amministrazioni aggiudicatrici.

Le amministrazioni aggiudicatrici che svolgono procedure di appalto complesse dovrebbero assicurarsi che durante le prime fasi del ciclo di vita dell'appalto vengano predisposti un registro dei rischi e un piano di emergenza associato; inoltre dovrebbe garantire che tali documenti vengano regolarmente aggiornati nelle fasi principali durante l'esecuzione del contratto di appalto. Una buona gestione dei rischi contribuisce al conseguimento degli obiettivi attesi, riduce la probabilità di interruzione dei processi, la necessità di modifiche al contratto d'appalto in fase di esecuzione e il rischio di rettifiche finanziarie nel contesto dei progetti finanziati dall'UE.

Nel condurre una valutazione iniziale dei rischi durante la fase di preparazione e pianificazione dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero:

- » individuare e quantificare i rischi principali connessi alla procedura di appalto;
- » individuare l'origine dei rischi;
- » assegnare le responsabilità per la valutazione dei rischi e per la revisione e il monitoraggio a essa relativi.

A tal fine, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare lo strumento "registro dei rischi" (o matrice dei rischi) che consente di elencare i rischi, valutarne la probabilità e la gravità e definire le misure di attenuazione appropriate e le persone responsabili.

L'esempio che segue offre una panoramica di ciò che le amministrazioni aggiudicatrici possono preparare e fornisce alcuni esempi di rischi potenziali per una procedura di appalto.

Tabella 20. Esempio di un registro dei rischi per una procedura di appalto

Rischi	Fonte	Potenziati conseguenze	Impatto	Probabilità	Misure di attenuazione	Persona incaricata
(...)	<input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Esterna	(...)	<input type="checkbox"/> Basso <input type="checkbox"/> Medio <input type="checkbox"/> Elevato	<input type="checkbox"/> Basso <input type="checkbox"/> Medio <input type="checkbox"/> Elevato	(...)	(...)
(...)	<input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Esterna	(...)	<input type="checkbox"/> Basso <input type="checkbox"/> Medio <input type="checkbox"/> Elevato	<input type="checkbox"/> Basso <input type="checkbox"/> Medio <input type="checkbox"/> Elevato	(...)	(...)

Per compilare e utilizzare lo strumento del registro dei rischi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero seguire questi passaggi:

- » individuazione dei rischi potenziali rilevando problemi e ostacoli alla corretta esecuzione del contratto di appalto, che possono spaziare, ad esempio, da cambiamenti nel personale (all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice o del contraente) a risultati di scarsa qualità o conflitti di interessi inattesi.
- » Numerosi rischi comportano l'incapacità del contraente di adempiere ai requisiti richiesti o di fornire il livello di qualità atteso. Tali rischi comprendono ad esempio:
 - > la mancanza di capacità;
 - > la riassegnazione altrove di personale chiave;
 - > lo spostamento delle priorità commerciali del contraente su altre aree di attività dopo l'aggiudicazione dell'appalto, con conseguente riduzione del valore aggiunto del contratto per l'amministrazione aggiudicatrice;
 - > il deterioramento della capacità finanziaria del contraente dopo l'aggiudicazione dell'appalto, tale da comprometterne la capacità di mantenere i livelli di servizio pattuiti; o
 - > problemi all'interno della filiera di approvvigionamento del contraente;
- » individuazione della fonte del rischio che può essere interna (collegata all'amministrazione aggiudicatrice) o esterna. I rischi esterni possono deri-

vare dal contraente ma anche da altri fattori che sfuggono al controllo delle parti (ad esempio, mutamenti socioeconomici brutali, disastri naturali);

- » valutazione delle conseguenze e degli impatti sull'amministrazione aggiudicatrice, nell'eventualità che i rischi individuati si materializzino, e loro quantificazione (elevati/medi/bassi);
- » valutazione della probabilità di materializzazione dei rischi e loro classificazione (elevata/media/bassa);
- » definizione di misure di attenuazione per ridurre il rischio tenendo conto del rapporto costi/benefici;
- » individuazione dell'entità che si trova nella posizione migliore per ridurre, controllare e attenuare il rischio.

Durante il ciclo di vita dell'appalto il responsabile dell'appalto deve **monitorare regolarmente i rischi** ed evidenziare tempestivamente l'insorgenza di qualsiasi problema.

Una soluzione che può altresì contribuire a individuare e monitorare i rischi consiste nel definire "gateway" lungo tutta la procedura di appalto. I gateway sono un meccanismo per **rivedere le procedure di appalto in diversi momenti fondamentali del loro sviluppo**, prima che vengano prese decisioni importanti. L'uso di gateway per gli appalti pubblici è il risultato di varie analisi di insegnamenti tratti (suggeriti dalla domanda: "come è possibile che ciò sia successo?") da appalti pubblici che per vari motivi avevano avuto esiti negativi, con conseguenti sforamenti dei costi, ritardi o il mancato ottenimento dei risultati attesi.

I *gateway* sono volti ad assicurare che la procedura poggia su basi solide, sia opportunamente pianificata e preveda la partecipazione di tutte le parti interessate pertinenti, onde assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati. Dovrebbero essere applicati soltanto ad appalti complessi, strategicamente importanti o ad alto rischio.

Si propone qui di seguito un formato semplificato di “*gateway*” per sostenere le amministrazioni aggiudicatrici nell’esecuzione regolare di verifiche in itinere ai fini dell’autorizzazione a procedere nello svolgimento della procedura di appalto.

Tabella 21. Possibili “gateway” per gli appalti

Gateway	Contenuto indicativo
Gateway 0 — Completamento della pianificazione	Questa verifica dovrebbe essere eseguita durante le primissime fasi per appurare che la procedura d'appalto e l'esecuzione del contratto di appalto prevedano tappe realistiche, coerenti e realizzabili.
Gateway 1 — Ambito dell'appalto	Tale verifica dovrebbe avvenire sulla base delle bozze dei documenti di gara prima di qualsiasi pubblicità o pubblicazione di informazioni.
Gateway 2 — Preselezione dei candidati	Questa verifica si svolge in seguito alla valutazione dei criteri di selezione (DGUE).
Gateway 3 — Valutazione delle offerte	Questa verifica viene effettuata dopo la selezione dell'offerente preferito, ma prima dell'aggiudicazione dell'appalto, oppure prima di passare all'offerta finale nel caso di una procedura di gara in due fasi.
Gateway 4 — Contratto d'appalto	Questa verifica ha luogo prima della firma del contratto.
Gateway 5 — consegne intermedie e consegna finale	Queste verifiche si svolgono regolarmente durante l'esecuzione del contratto di appalto in ogni fase della consegna.

5.2.3. Documentazione e tenuta dei registri contabili

La documentazione dell’intera procedura di appalto e la motivazione di tutte le decisioni chiave rappresenta un requisito fondamentale per assicurare che la procedura nel suo complesso possa successivamente essere sottoposta a verifica o a revisione.

I sistemi di registrazione delle informazioni possono essere manuali, elettronici o di entrambi i tipi; la tendenza è tuttavia quella di informatizzare completamente l’elaborazione e la conservazione dei dati.

Le amministrazioni aggiudicatrici devono conservare e archiviare i documenti che coprono tutte le fasi della procedura:

- » pianificazione;
- » preparazione di documenti di gara;

- » pubblicità;
- » selezione e valutazione;
- » aggiudicazione;
- » esecuzione; e
- » chiusura.

Là dove applicabile, questa attività include anche tutte le comunicazioni con operatori economici quali consultazioni di mercato, richieste di chiarimenti agli offerenti e dialogo o negoziazione.

La documentazione deve essere conservata per **almeno tre anni a partire dalla data di aggiudicazione dell’appalto**.

Nel contesto dei **fondi strutturali e d’investimento europei (fondi SIE)**, è essenziale mantene-

re un percorso di controllo completo per dimostrare l'ammissibilità delle spese e **conservarlo secondo i termini temporali stabiliti nelle norme specifiche del fondo** in esame.

L'elenco che segue indica quali documenti possono essere verificati da ispettori o revisori nel contesto delle procedure di appalto cofinanziate dai fondi SIE⁴⁹.

Tabella 22. Documenti chiave da verificare durante i controlli o gli audit relativi ai fondi SIE

Prova di una procedura competitiva
Bando di gara e avviso di preinformazione, se pertinente (GUUE); documenti di gara ivi incluse le specifiche tecniche; registrazione delle offerte ricevute; prova dell'apertura delle offerte; prova della selezione delle offerte, ivi incluso dell'assegnazione del punteggio rispetto ai criteri stabiliti; prova della valutazione delle offerte, ivi incluso dell'assegnazione del punteggio rispetto ai criteri stabiliti; relazione di valutazione; notifiche agli aggiudicatari e agli offerenti esclusi; contratto formale; Avviso di aggiudicazione (GUUE).
Prova di un'attuazione adeguata
Prova/accettazione delle consegne; prova che le consegne rispettano il costo offerto; prova che le consegne corrispondono alle specifiche tecniche; fatture; giustificazione delle modifiche del contratto di appalto in circostanze specifiche, se pertinenti.

La lista di controllo per eseguire la verifica degli appalti pubblici può altresì fornire informazioni utili sulla do-

cumentazione da preparare in caso di audit (cfr. 6.4 Lista di controllo per la verifica di appalti pubblici).

⁴⁹ Commissione europea, DG REGIO, Formazione sulle verifiche di gestione nel contesto dei fondi strutturali 2014-2020 - Appalti pubblici, settembre 2014 (in inglese): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/management_verifications.pdf.

5.3. Gestione delle modifiche del contratto di appalto

Una buona pianificazione, un capitolato d'oneri dettagliato e solido e un'adeguata strutturazione del contratto da parte di un'amministrazione aggiudicatrice diligente dovrebbero ridurre al minimo la necessità di apportare modifiche al contratto o di aggiudicare ulteriori appalti per lavori, forniture o servizi complementari durante la fase di esecuzione.

Come norma generale, se un'amministrazione aggiudicatrice intende acquistare lavori, forniture o servizi aggiuntivi durante l'esecuzione di un contratto, tali compiti supplementari dovrebbero essere oggetto di una procedura di appalto ai sensi della legislazione UE e nazionale in materia di appalti.

Tuttavia, in alcuni casi molto specifici, la modifica di contratti durante il loro periodo di validità è consentita in deroga alla norma generale in considerazione di circostanze specifiche o perché esse costituiscono soltanto una piccola parte del valore complessivo dell'appalto (cfr. Tabella 23. Modifiche di contratti senza ricorrere a una nuova procedura di appalto).

Di conseguenza, tale deroga dovrebbe essere utilizzata esclusivamente in circostanze eccezionali e deve essere motivata. L'onere della prova delle circostanze che consentano il ricorso a questa deroga grava sull'amministrazione aggiudicatrice.



Gli audit si concentrano in maniera particolarmente attenta sulle modifiche dei contratti

Molte amministrazioni aggiudicatrici presumono erroneamente che le modifiche che si rendano necessarie durante la fase di esecuzione possano essere apportate semplicemente modificando l'appalto esistente oppure concludendo un contratto per lavori, forniture o servizi complementari con il contraente che sta eseguendo l'appalto, a condizione che tali modifiche non aumentino il valore dell'appalto di oltre il 50 %.

Le modifiche di contratti e il ricorso alla procedura negoziata per compiti complementari con un contraente già esistente senza pubblicazione di un bando di gara per tali lavori, forniture e servizi complementari costituiscono uno degli errori più comuni e gravi nelle procedure di appalto pubblico.

Nella maggior parte dei casi, se sono richiesti lavori, forniture o servizi complementari di notevole entità, è necessario indire una nuova gara d'appalto.

Spetta a ciascuna amministrazione aggiudicatrice studiare attentamente le clausole del proprio contratto di appalto e le circostanze pertinenti che comportano la necessità di una modifica. Tuttavia, nella pratica, è piuttosto impegnativo per le amministrazioni aggiudicatrici stabilire se possono applicare le disposizioni relative alle modifiche del contratto durante il periodo di validità di quest'ultimo.

L'opzione migliore consiste nel prevedere tutte le possibili modifiche e nell'includerle in maniera chiara nei documenti di gara. Ciò non è sempre possibile per ogni modifica; tuttavia, occorre prestare attenzione nella fase di preparazione in maniera da cercare di indivi-

duare tutti i casi. Nel caso di situazioni impreviste (o più praticamente, imprevedibili), esistono altre norme.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero innanzitutto verificare il valore della modifica rispetto al valore iniziale dell'appalto. Ciò si rende necessario dato che è possibile apportare una modifica di valore inferiore al 10 % per servizi e forniture e al 15 % per lavori e di valore inferiore alle soglie UE (cfr. Tabella 2. Soglie UE per gli appalti pubblici dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019). Ciò nonostante è necessario prestare particolare attenzione al fatto che tali modifiche "di basso valore" non alterino la natura generale dell'appalto.



Non modificare sostanzialmente l'ambito o il valore del contratto di appalto durante la sua esecuzione

Nella fase di esecuzione del contratto di appalto, l'amministrazione aggiudicatrice e il contraente non possono concordare una riduzione significativa dell'ambito dei lavori, delle forniture o dei servizi con conseguente calo del prezzo contrattuale.

Poiché ciò comporterebbe modifiche contrattuali significative, altre imprese più piccole avrebbero potuto essere interessate a partecipare alla gara in considerazione delle dimensioni ridotte dell'appalto.






Se intende ridurre in maniera sostanziale l'ambito e il valore di un contratto, un'amministrazione aggiudicatrice deve annullare la procedura di appalto iniziale e riavviare una procedura per l'appalto di dimensioni ridotte in maniera tale da consentire al mercato di avere un'altra opportunità di presentare offerte per l'appalto rivisto.

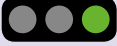





Ciò dovrebbe essere evitato in fase di pianificazione coinvolgendo tutte le parti interessate nel riesame dell'ambito di applicazione e dei rischi, ivi compresa la disponibilità di fondi sufficienti.


Le opzioni e le domande pertinenti che le amministrazioni aggiudicatrici devono porsi prima di deci-

dere di apportare una modifica del contratto sono illustrate nella tabella 23.

Tabella 23. Modifiche di contratti senza ricorrere a una nuova procedura di appalto

NORMA GENERALE		Durante il periodo di validità del contratto di appalto si dovrebbe indire una nuova gara, in linea con la direttiva UE e le norme nazionali, per un nuovo appalto relativo ai compiti aggiuntivi. Tuttavia, come eccezione a questa norma generale, in specifiche circostanze eccezionali il contratto può essere modificato senza ricorrere a una nuova procedura di appalto pubblico. Si riportano qui di seguito i criteri che devono essere soddisfatti per determinare se sussistono tali circostanze specifiche. Qualora sia necessario modificare il contratto, è necessario verificare le circostanze di un qualsiasi appalto specifico rispetto ai criteri indicati qui di seguito. Tuttavia, la valutazione di questi criteri deve essere effettuata attentamente e accuratamente dall'amministrazione aggiudicatrice e deve essere ben documentata e giustificata. L'onere della prova di tali circostanze grava sull'amministrazione aggiudicatrice.				
LA MODIFICA NON è SOSTANZIALE (in base al valore)	a) la modifica è inferiore alle soglie UE;	E (il che significa che le condizioni a) e b) devono essere soddisfatte entrambe)	b) la modifica è inferiore al 10 % del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio e fornitura e al 15 % del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori. Cfr. seguente nota 1.	Esiste la certezza che tale modifica di basso valore non altera la natura generale del contratto o dell'accordo quadro?	 Se la risposta è "sì" a tutte le domande, procedere con la modifica.	 Se si risponde "no", verificare le altre possibilità, indire una nuova procedura di appalto.
	Le modifiche sono consentite quando non sono sostanziali. Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua validità è considerata sostanziale quando muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso. Se la modifica è sostanziale, spetta all'amministrazione aggiudicatrice decidere, documentando e giustificando la sua decisione caso per caso. TUTTAVIA:	independentemente dalla situazione descritta sopra (modifica non sostanziale in base al valore), le modifiche sono sempre sostanziali se risultano soddisfatte una o più delle seguenti condizioni:	a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione. Ossia, se altri operatori economici avrebbero potuto partecipare in considerazione di tali nuove condizioni;	b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale o nell'accordo quadro. Ossia, se l'operatore economico riceve una remunerazione superiore che avrebbe potuto attirare altri operatori economici;	c) la modifica estende notevolmente l'ambito del contratto o dell'accordo quadro. Ossia, se un tale ambito modificato avrebbe potuto attirare altri operatori economici;	 Se tutte le risposte sono "no", verificare altre circostanze che rendono sostanziale la modifica, prima di procedere con la modifica stessa.
LA MODIFICA NON è SOSTANZIALE (independente dal valore monetario)			d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli presentati qui di seguito (sostituzione del contraente).		 Se tutte le risposte sono "no", verificare altre circostanze che rendono sostanziale la modifica, prima di procedere con la modifica stessa.	 Qualora una qualsiasi delle risposte sia "sì", NON procedere con la modifica. Verificare altre possibilità, indire una nuova procedura di appalto.

VARIAZIONI PRE- VISTE (indipendente- mente dal loro valore monetario)	Nei documenti di gara iniziali erano previste modifiche nel contesto di clausole speciali di revisione (che possono includere clausole di revisione dei prezzi oppure opzioni)?	Tali clausole sono chiare?	Tali clausole sono precise?	Tali clausole sono inequivocabili?	Tali clausole indicano la portata e la natura delle possibili modifiche od opzioni?	Le clausole indicano le condizioni alle quali è possibile applicare le stesse?	È possibile giustificare il fatto che le clausole non apportano modifiche od opzioni che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro?	 <p>Se la risposta è "sì" a tutte le domande, procedere con la modifica.</p>	 <p>Se si risponde "no", verificare altre possibilità, indire una nuova procedura di appalto.</p>
AGGIUNTE NECESSARIE	Si sono resi necessari lavori, servizi o fornire aggiuntivi (là dove "aggiuntivo" significa non inclusi nell'appalto iniziale) da parte del contraente originale?	Esiste la certezza che la modifica del contratto:	a) risultati impraticabile per motivi economici o tecnici i quali il rispetto dei requisiti di intercambiabilità o interoperabilità tra apparecchiature, servizi o impianti esistenti forniti nell'ambito dell'appalto iniziale;	E (il che significa che le condizioni a) e b) devono essere soddisfatte entrambe)	b) comportamenti per l'amministrazione aggiudicatrice notevoli disguidi o una consistente duplicazione dei costi.	Esiste la certezza che l'aumento di prezzo non eccede il 50 % del valore del contratto iniziale? Cfr. seguente nota 2.	Esiste la certezza che tali modifiche consecutive non mirino a eludere l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici?	 <p>Se la risposta è "sì" a tutte le domande, procedere con la modifica.</p>	 <p>Se si risponde "no", verificare altre possibilità, indire una nuova procedura di appalto.</p>
CIRCOSTANZE NON PREVEDIBILI	La necessità di modifica è determinata da circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente non avrebbe potuto prevedere?	Esiste la certezza che la modifica non altera la natura generale del contratto?	Esiste la certezza che l'aumento di prezzo non è superiore al 50 % del valore del contratto iniziale o dell'accordo quadro? Cfr. seguente nota 2.	Esiste la certezza che tali modifiche consecutive non mirino a eludere l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici?	Esiste la certezza che tali modifiche consecutive non mirino a eludere l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici?	 <p>Se la risposta è "sì" a tutte le domande, procedere con la modifica.</p>	 <p>Se si risponde "no", verificare altre possibilità, indire una nuova procedura di appalto.</p>		

SOSTITUZIONE DEL CONTRAENTE	Esiste attualmente un nuovo contraente che sostituisce quello a cui l'amministrazione aggiudicatrice aveva inizialmente indicato l'appalto a causa di una delle seguenti circostanze?	a) una clausola od opzione di revisione inequivocabile in conformità delle disposizioni in materia di modifiche prevedibili.	b) o all'aggiudicatario iniziale è succeduto, in via universale o parziale, a seguito di ristrutturazioni societarie (rilevazioni, fusioni, acquisizione o insolvenza, ecc.) un altro operatore economico? ***!	*** Condizioni aggiuntive per "b": - tale altro operatore economico soddisfa i criteri di selezione qualitativa stabiliti inizialmente? - esiste la certezza che ciò non implica altre modifiche sostanziali al contratto? - esiste la certezza che ciò non sia finalizzato a eludere l'applicazione della norme sugli appalti pubblici?	c) o l'amministrazione aggiudicatrice stessa si assume gli obblighi del contraente principale nei confronti dei suoi subappaltatori, ove tale possibilità sia prevista dalla legislazione nazionale in linea con le norme della direttiva in materia di subappalto.	Queste condizioni NON sono cumulative, di conseguenza, una di esse è sufficiente, quindi a, o b o c. Tutte le sottocondizioni relative al punto "b" sono invece cumulative e devono essere soddisfatte contemporaneamente.	 Se si risponde "no", verificare altre possibilità, indire una nuova procedura di appalto.	 Qualora si risponda "sì" ad a o b, incluse le domande secondarie, oppure a c, procedere con la modifica.

Nota 1: attenzione che in caso di più modifiche successive, il valore deve essere accertato sulla base del valore complessivo netto delle successive modifiche. Ciò significa che tutte le modifiche contano rispetto al valore massimo. Esempio (forniture): la modifica 1 è pari al 3 %. Tale percentuale va bene. La modifica 2 è pari al 5 %. Totale = 8 %. Va ancora bene. La modifica 3 è pari al 3 %. Il totale sarebbe = 11 %. Non consentito. La modifica 3 non può aver luogo.

Nota 2: attenzione che in caso di più modifiche successive, tale limitazione deve essere applicata al valore di ciascuna modifica. Ciò significa che ogni modifica può arrivare fino al 50 %. Esempio 1: la modifica 1 è pari al 20 %, mentre la modifica 2 è pari al 67 %. La prima modifica va bene, la seconda no. Esempio 2: la modifica 1 è pari al 40 %, mentre la modifica 2 è pari al 45 %. Entrambe sono ammissibili. Ai fini di tale calcolo del prezzo in questi casi, il prezzo aggiornato è il valore di riferimento quando il contratto prevede una clausola di indicizzazione. Va sottolineato che l'introduzione di modifiche senza indire una nuova procedura di aggiudicazione costituisce un'eccezione; si dovrebbe ricorrere con cautela alla possibilità di introdurre modifiche consecutive che non dovrebbe essere finalizzata a eludere le direttive sugli appalti pubblici e i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza che sono alla base delle stesse.

Fonte: articolo 72 della direttiva 2014/24/UE.

5.4. Gestione di reclami e ricorsi

Gli operatori economici possono avviare azioni legali per chiedere l'applicazione dei loro diritti ai sensi delle norme europee o nazionali in materia di appalti pubblici nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici, intenzionalmente o meno, non rispettino il quadro giuridico per gli appalti pubblici⁵⁰.

I ricorsi sono disciplinati da numerose direttive dell'UE⁵¹ e consentono la sospensione di qualsiasi decisione presa da un'amministrazione aggiudicatrice, l'annullamento di decisioni illegittime, ivi incluso l'appalto stesso, nonché la concessione di risarcimenti danni ai contraenti.

L'inadempimento agli obblighi sanciti dalle direttive sui ricorsi potrebbe inoltre pregiudicare la possibilità che l'amministrazione aggiudicatrice possa ricevere in futuro finanziamenti europei, ovvero potrebbe portare a richiedere la restituzione di finanziamenti già concessi.

L'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici può altresì avere conseguenze a livello finanziario, ad esempio per l'amministrazione aggiudicatrice ma anche per il suo personale, che in determinate giurisdizioni può essere ritenuto personalmente responsabile.

Se necessario, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere consulenza legale sulla gestione di un reclamo tramite le rispettive autorità nazionali competenti in materia di appalti pubblici.

5.5. Risoluzione di un contratto di appalto durante il suo periodo di validità

Le amministrazioni aggiudicatrici possono dover risolvere un contratto di appalto durante il suo periodo di validità quando vengono a conoscenza del fatto che il contratto viola la legislazione UE o nazionale.

Ai sensi del quadro giuridico europeo in materia di appalti, le amministrazioni aggiudicatrici possono risolvere un contratto di appalto durante il suo periodo di validità per uno dei seguenti motivi:

il contratto è stato modificato in maniera sostanziale là dove sarebbe invece stato necessario indire una nuova procedura di appalto;

il contraente avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura di appalto in quanto non conforme ai motivi di esclusione stabiliti nei documenti di gara e o nella legislazione nazionale;

l'appalto non avrebbe dovuto essere aggiudicato all'aggiudicatario in considerazione di una grave violazione degli obblighi derivanti dai trattati e dalla direttiva 2014/24/UE come riconosciuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in un procedimento a norma dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Inoltre, come nel contesto di qualsiasi rapporto contrattuale, è possibile risolvere i contratti anche a causa di comprovata incapacità del contraente di mantenere fede ai propri obblighi.

In tutti i casi, le disposizioni che disciplinano la risoluzione del contratto devono essere determinate anticipatamente nel contratto di appalto pubblico mediante apposite disposizioni.

⁵⁰ OCSE/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 12, Ricorsi, settembre 2016 (in inglese):

<http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-12-200117.pdf>.

⁵¹ Direttiva 89/665/CEE, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:1989:665:oj>.

Direttiva 92/13/CEE, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, come modificata. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli%3Adir%3A1992%3A13%3Aoj>.

Direttiva 2007/66/CE, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici, come modificata. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:2007:66:oj>.

5.6. Chiusura del contratto

Dopo che l'amministrazione aggiudicatrice ha formalmente accettato le consegne finali e ha pagato le relative fatture, è possibile chiudere il contratto di appalto pubblico.

Una volta completato il contratto, alcuni operatori economici possono chiedere all'amministrazione aggiudicatrice di rilasciare un certificato di corretta esecuzione e di compilare un'indagine o un questionario sulla soddisfazione in maniera da raccogliere un riscontro e raccomandazioni in merito alle loro prestazioni.

Analogamente è importante che l'amministrazione aggiudicatrice tragga alcune conclusioni e individui i principali insegnamenti tratti dal lavoro realizzato che possono essere registrati nel fascicolo dell'appalto. Ad esempio, il responsabile dell'appalto può rispondere brevemente alle seguenti domande:

- » abbiamo ottenuto quanto richiesto?
- » abbiamo ottenuto quello di cui avevamo realmente bisogno?
- » riusciamo a vedere la differenza tra questi due concetti? Se sì, siamo in grado di spiegare la differenza tra i due concetti?
- » abbiamo tratto qualche insegnamento (positivo o negativo) utile per appalti/progetti futuri?

Per gli appalti di dimensioni maggiori, il responsabile dell'appalto può organizzare una **riunione di chiusura** con le principali parti interessate coinvolte in maniera da valutare le prestazioni dell'appalto rispetto alle sue aspettative originarie. Tale incontro dovrebbe costituire un'opportunità per:

- » comunicare i risultati dell'esecuzione a tutte le parti interessate coinvolte;
- » riconoscere le prestazioni di coloro che hanno contribuito al successo del progetto. Esprimere gratitudine e riconoscimento a contributori utili contribuirà altresì a mobilitarli in futuro;
- » imparare dagli errori, dai problemi esterni o dai rischi materializzatisi e analizzare come tali problemi avrebbero potuto essere superati o ridotti al minimo;
- » trarre degli insegnamenti e delle raccomandazioni importanti per appalti futuri.

6. Strumentario

6.1. Errori più comuni negli appalti pubblici

Gli errori negli appalti pubblici sono considerati violazioni delle norme sugli appalti pubblici, indipendentemente dalla fase in cui si verificano nel corso della procedura e dal loro impatto sui risultati finali dell'appalto pubblico.

Solitamente gli errori vengono rilevati durante:

- » controlli e audit finanziari interni;

- » procedure di ricorso innescate da ricorsi degli operatori economici contro le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici; o
- » audit e verifiche eseguite da organismi esterni⁵².

La tabella che segue presenta gli errori più comuni rilevati negli anni scorsi dalla Commissione, in particolare durante gli audit dei fondi SIE. Per ciascun tipo di errore, gli orientamenti e la consulenza corrispondenti sono riportati in una delle sezioni del presente documento.

Errori più comuni	Sezione più pertinente dei presenti orientamenti
Scelta della procedura	Capitolo 1
Assenza di gara o procedura inappropriata	1.5 Scelta della procedura
Casi che non giustificano l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	
Frazionamento illegittimo di contratti	1.4.2 Appalto singolo o lotti 1.4.4 Valore dell'appalto
Valore sottostimato dell'appalto	1.4.4 Valore dell'appalto
Pubblicazione	Capitolo 2
Inosservanza degli obblighi di pubblicazione	2.1 Stesura dei documenti di gara 2.5 Pubblicità dell'appalto
Inosservanza dei termini e/o dei termini prorogati fissati per la ricezione delle offerte o delle domande di partecipazione	2.4 Definizione dei termini
Tempo insufficiente affinché i potenziali offerenti/candidati ottengano la documentazione di gara	
Mancata pubblicazione dei criteri di selezione e/o aggiudicazione nel bando di gara o nel capitolato d'onori	2.3 Definizione dei criteri

⁵² OCSE/SIGMA, Appalti pubblici, Nota 29, Rilevazione e correzione di errori comuni negli appalti pubblici, luglio 2013. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf.

Errori più comuni	Sezione più pertinente dei presenti orientamenti
Specifiche tecniche e criteri	Capitolo 2
Definizione insufficiente dell'oggetto dell'appalto	2.2 Definizione di capitolato d'oneri e norme
Specifiche tecniche restrittive che violano i requisiti di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza	
Criteri di selezione e/o di aggiudicazione illegittimi, sproporzionati e/o discriminatori	2.3 Definizione dei criteri
Confusione di criteri di selezione e criteri di aggiudicazione	
Selezione, valutazione, aggiudicazione	Capitolo 3 e 4
Mancanza di trasparenza e/o parità di trattamento nel corso della valutazione	3.3. Assess and select tenders 4. Evaluation of tenders and award
Modifica dei criteri di selezione/aggiudicazione dopo l'apertura delle offerte, con l'effetto dell'accettazione erronea di offerenti	3.3 Valutazione e selezione delle offerte 4.2 Applicazione dei criteri di aggiudicazione
Modifica di un'offerta durante la valutazione	
Negoziazione durante la procedura di aggiudicazione	
Errori di calcolo al momento della determinazione del punteggio e della definizione della graduatoria degli offerenti	
Uso del prezzo medio	
Rigetto insufficiente di offerte anormalmente basse	4.3 Gestione di offerte anormalmente basse
Conflitto di interessi	1.2.3 Integrità e conflitto di interessi 4.1 Costituzione del comitato di valutazione
Termini dell'appalto inappropriati	2.1.2 Bozza di contratto di appalto
Esecuzione del contratto di appalto	Capitolo 5
Aggiudicazione di appalti pubblici di lavori/servizi/forniture supplementari in assenza di gara senza che sia stata dimostrata la sussistenza di alcuna delle circostanze eccezionali di cui alla direttiva 2014/24/UE	5. Esecuzione del contratto di appalto
Modifiche alla portata o al valore dell'appalto	5.3. Gestione delle modifiche del contratto di appalto

6.2. Risorse e riferimenti

6.2.1. Quadro giuridico

Commissione europea, DG GROW, Appalti pubblici - Legal rules and implementation [Norme giuridiche e attuazione]. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_it.

Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 2012/C 326/01. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:2014:24:oj>.

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02014L0025-20160101>.

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02014L0023-20160101>.

Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione, del 5 gennaio 2016, che stabilisce il modello di formulario per il documento di gara unico europeo. Disponibile all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_003_R_0004.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo,

sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>.

Direttiva 89/665/CEE, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:1989:665:oj>.

Direttiva 92/13/CEE, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli%3Adir%3A1992%3A13%3Aoj>.

Direttiva 2007/66/CE, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:2007:66:oj>.

Organizzazione mondiale del commercio, accordo sugli appalti pubblici - versione rivista, 2012. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm.

6.2.2. Orientamenti e strumenti generali

Commissione europea, DG GROW, sito web sugli appalti pubblici. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_it.

Commissione europea, DG GROW, Valori aggiornati delle soglie UE in materia di appalti. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_it.

Commissione europea, DG GROW, Documento di gara unico europeo - Servizio di compilazione e riutilizzo del DGUE. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/tools/espdp>.

Commissione europea, DG GROW, e-Certis, la banca dati online sulle prove documentali amministrative. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

Commissione europea, SIMAP, eNotices. Disponibile all'indirizzo: <http://simap.europa.eu/enotices/>.

Commissione europea, SIMAP, Vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV). Disponibile all'indirizzo: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>.

Commissione europea, SIMAP, Modelli di formulari per appalti pubblici. Disponibile all'indirizzo: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>.

Commissione europea, DG GROW, Explanatory note on framework agreements [Nota esplicativa sugli accordi quadro]. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_it.

Commissione europea, DG REGIO, Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds [Rassegna della capacità, dei sistemi e delle prassi di amministrazione nell'intera Unione destinati a garantire la conformità e la qualità degli appalti pubblici che coinvolgono i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)], gennaio 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.



SIGMA, sostegno per il miglioramento della governance e della gestione

SIGMA è un'iniziativa congiunta dell'OCSE e dell'Unione europea. Il suo obiettivo principale è rafforzare le basi per migliorare la governance pubblica attraverso lo sviluppo delle capacità del settore pubblico, il miglioramento della collaborazione tra tutti i diversi filoni della governance e il miglioramento della progettazione e dell'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione.

SIGMA ha sviluppato **materiali esaustivi in materia di appalti pubblici** che possono essere utili a tutti i tipi di amministrazioni aggiudicatrici. Ciò include studi comparativi multinazionali, manuali di formazione sugli appalti pubblici, documenti mirati e note informative sulle politiche.

In particolare, il **Manuale di formazione sugli appalti pubblici SIGMA** e le note informative sulle politiche SIGMA forniscono orientamenti, consigli, esempi pratici e raccomandazioni alle amministrazioni aggiudicatrici su come conformarsi alla normativa UE in materia di appalti pubblici e trarre il massimo da procedure di appalto efficaci. Il manuale di formazione e le note sugli appalti contribuiscono a migliorare le competenze professionali dei responsabili e dei professionisti degli appalti tanto nel settore pubblico (amministrazioni aggiudicatrici) quanto in quello privato (operatori economici).

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>.



Strumentario dell'OCSE per gli appalti pubblici

Questa risorsa online mette a disposizione una raccolta di strumenti politici ed esempi specifici per vari paesi e propone strumenti pratici, relazioni e indicatori relativi a numerosi aspetti degli appalti pubblici.

Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>.



SIMAP, informazioni sugli appalti pubblici europei

SIMAP è il sistema informativo per gli appalti pubblici sviluppato dalla Commissione europea. Il portale SIMAP fornisce accesso alle informazioni più importanti sugli appalti pubblici in Europa:

- » TED (Tenders Electronic Daily) è la versione online del supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'UE, dedicato agli appalti pubblici europei. È l'unica fonte ufficiale degli appalti pubblici in Europa;
- » e-Notices è uno strumento basato sul web che semplifica e accelera la preparazione e la pubblicazione di avvisi e bandi nella GUUE;
- » e-Senders è il servizio che consente alle organizzazioni qualificate di inviare avvisi e bandi direttamente come file XML;
- » e-Tendering è una piattaforma per gli appalti elettronici dedicata alle istituzioni UE.

Inoltre SIMAP contiene molte risorse utili, tra le quali codici e nomenclature, modelli per la pubblicazione e documenti chiave in materia di appalti.

Disponibile all'indirizzo: <http://simap.ted.europa.eu>.

6.2.3. Errori negli appalti pubblici

Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 17/2016, Le istituzioni dell'UE possono fare di più per semplificare l'accesso ai loro appalti pubblici, 2016. Disponibile all'indirizzo: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=37137>.

Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 10/2015, Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione, 2015. Disponibile all'indirizzo: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=32488>.

Corte dei conti europea, Non-compliance with the rules on public procurement — Types of irregularities and basis for quantification [Inosservanza delle norme sugli appalti pubblici - Tipi di irregolarità e base per la quantificazione], 2015. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

OCSE/SIGMA, Public procurement, Brief 29, Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement [Appalti pubblici, Nota 29, Rilevazione e correzione di errori comuni negli appalti pubblici], luglio 2013. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://www.sig-maweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf.

Commissione europea, DG REGIO, decisione della Commissione C(2013) 9527, Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, 2013. Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/IT/3-2013-9527-IT-F1-1-ANNEX-1.Pdf>.

6.2.4. Integrità e conflitto di interessi

OCSE, Preventing Corruption in Public Procurement [Prevenzione della corruzione negli appalti pubblici], 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Commissione europea, OLAF, Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali, novembre 2013. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-IT.pdf>.

OCSE, Principles for Integrity in Public Procurement [Principi per l'integrità negli appalti pubblici], 2009. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

6.2.5. Gestione e controllo dei fondi SIE

DG REGIO, Guida sui Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance/.

DG REGIO, Action Plan on Public procurement [Piano d'azione sugli appalti pubblici]. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/improving-investment/public-procurement.

DG REGIO, Formazione sulla politica di coesione 2014-2020 per esperti degli Stati membri dell'UE. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance/training/.

Regolamenti per i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/regulations/.

6.2.6. Uso strategico degli appalti pubblici

Commissione europea, DG GROW, Study on Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies — Final Report [Studio sull'uso strategico degli appalti pubblici nella promozione delle politiche verdi, sociali e di innovazione - Relazione finale], 2016. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=it.

Appalti pubblici verdi (GPP)

Commissione europea, DG ENV, Criteri UE per gli appalti pubblici verdi (tutte le lingue dell'UE). Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

Commissione europea, DG ENV, Buone pratiche in materia di appalti pubblici verdi. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm.

Commissione europea, DG ENV, List of existing EU and international eco-labels [Elenco dei marchi di qualità ecologica UE e internazionali esistenti]. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>.

Commissione europea, DG ENV, Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi, 2016. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

Commissione europea, DG ENV, The uptake of green public procurement in the EU27 [L'adozione degli appalti pubblici verdi nell'UE27], 2012. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>.

Commissione europea, comunicazione (COM(2008) 400 def.) Appalti pubblici per un ambiente migliore. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>.

Appalti pubblici socialmente responsabili (SRPP)

Il progetto LANDMARK, Good practice in Socially Responsible Public Procurement — Approaches to verification from across Europe [Buone prassi negli appalti pubblici socialmente responsabili - Approcci alla verifica tratti dall'Europa intera], 2012. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good_practices_FINAL.pdf.

Commissione europea, DG EMPL, Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici, 2011. Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=89&newsId=978>.

Appalto pubblico per soluzioni innovative (PPI)

Commissione europea, Appalti per l'innovazione nel sito web dedicato all'economia digitale: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>.

Assistenza europea per gli appalti a favore dell'innovazione, strumentario per gli appalti per l'innovazione, edizione 2017. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://eafip.eu/toolkit/>.

OCSE, Public Procurement for Innovation - Good practices and strategies [Appalti pubblici per l'innovazione - Buone prassi e strategie], 2017. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>.

Commissione europea, DG GROW, Appalti pubblici, un volano dell'innovazione nelle PMI e nei servizi pubblici, 2015. Disponibile all'indirizzo: <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>.

Procurement of innovation platform, Networking and experience sharing platform for public procurement practitioners in the field of Public Procurement of Innovation [Piattaforma per la creazione di reti e la condivisione di esperienze per gli operatori responsabili degli appalti pubblici nel settore degli appalti pubblici per l'innovazione], prima edizione, 2014. Disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>.

Commissione europea, Comunicazione (COM (2007) 799 definitivo) e documento di lavoro dei servizi della commissione di accompagnamento SEC(2007) 1668: Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-policy-initiatives-pcp-and-ppi>.

6.3. Lista di controllo per la stesura del capitolato d'oneri

Il capitolato d'oneri è il **documento di gara fondamentale** che definisce le esigenze che dovranno essere soddisfatte dall'appalto. Costituisce la base per la selezione dell'aggiudicatario e sarà parte integrante del contratto per definire che cosa dovrà fornire il contraente.

Lo scopo del capitolato è fornire agli operatori economici una descrizione chiara, accurata ed esaustiva delle necessità dell'amministrazione aggiudicatrice e quindi di metterli nelle condizioni di poter proporre una soluzione atta a soddisfare tali esigenze.

La sua revisione finale e la sua convalida sono pertanto un punto decisivo nella procedura di appalto ed è quindi importante che coloro che se ne occupano abbiano le conoscenze, l'autorità e l'esperienza richieste.

Un capitolato d'oneri non chiaro, incoerente e fuorviante avrà un impatto negativo sull'intera procedura e impedirà sicuramente all'appalto di conseguire il suo obiettivo primario.

Al fine di evitare errori e sviluppare il miglior capitolato d'oneri possibile, è molto utile che le amministrazioni aggiudicatrici riesaminino con attenzione ed auto-valutino il proprio lavoro, ad esempio utilizzando la lista di controllo riportata qui di seguito.

Se il capitolato d'oneri è chiaro, esaustivo e conforme, tutte le risposte devono essere "Sì" oppure "N/A" qualora non pertinenti. Se una qualsiasi delle risposte è "No", è necessario riportare un'osservazione e/o una giustificazione e si dovrebbe migliorare il capitolato d'oneri.

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
---------	-------------	--------------

Prima della stesura del capitolato d'oneri

1. L'amministrazione aggiudicatrice ha effettuato ricerche di mercato e/o consultato le parti interessate interne o esterne?		
2. L'amministrazione aggiudicatrice ha preso in considerazione meccanismi alternativi di consegna, ivi compresa la collaborazione con altri committenti?		
3. L'amministrazione aggiudicatrice ha individuato fonti utili di informazione e ha raccolto documentazione pertinente, ivi inclusi esempi di capitolati d'oneri precedenti per acquisti analoghi?		
4. L'amministrazione aggiudicatrice ha effettuato una valutazione dei rischi e ha ripartito adeguatamente i rischi?		
5. L'amministrazione aggiudicatrice ha preso in considerazione la possibilità di suddividere l'appalto in lotti?		
6. L'amministrazione aggiudicatrice ha accertato che siano disponibili finanziamenti?		

Contesto e oggetto

7. Il capitolato d'oneri contiene materiale di riferimento per aiutare gli offerenti a comprendere le esigenze nel contesto?		
8. Qualora vi sia un volume significativo di materiali di riferimento, i documenti complementari sono facilmente disponibili per tutti gli offerenti interessati? [ad esempio, gli offerenti hanno accesso a una sala dati (data room)? i documenti vengono inviati per via elettronica su richiesta?]		

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
9. Il capitolato d'oneri individua con precisione le esigenze e i requisiti dell'amministrazione aggiudicatrice?		
10. L'oggetto dell'appalto riflette le priorità dell'amministrazione aggiudicatrice?		
11. Il capitolato d'oneri è coerente con il business case?		
12. Il capitolato d'oneri evita di comprendere elementi che potrebbero essere inseriti più opportunamente in un altro appalto?		
13. Là dove applicabile, il capitolato d'oneri si adatta al modello di capitolato abituale in uso presso l'amministrazione aggiudicatrice?		

Consegna

14. L'amministrazione aggiudicatrice ha stabilito con precisione la portata e la gamma dei beni/servizi/lavori richiesti?		
15. Il capitolato d'oneri definisce accuratamente gli output e/o i risultati richiesti?		
16. Il capitolato d'oneri presenta un calendario realistico per la procedura di appalto e l'esecuzione del contratto di appalto?		
17. Il capitolato d'oneri indica chiaramente il periodo di validità del contratto ed eventuali proroghe?		

Criteri (inclusi nel capitolato d'oneri o in altri documenti di gara)

18. Il capitolato d'oneri descrive i motivi di esclusione, i criteri di selezione e i criteri di aggiudicazione, nonché i rispettivi metodi di ponderazione, assegnazione del punteggio e valutazione?		
19. I criteri di aggiudicazione sono legati all'oggetto dell'appalto?		
20. I criteri di aggiudicazione sono basati sull'offerta economicamente più vantaggiosa (vale a dire criteri basati esclusivamente sul prezzo, rapporto costo/efficacia o migliore rapporto qualità/prezzo)?		
21. L'amministrazione aggiudicatrice ha provveduto affinché i criteri di selezione e di aggiudicazione siano chiari a tutti?		
22. L'amministrazione aggiudicatrice ha effettuato prove per testare i criteri di selezione e aggiudicazione?		

Riesame

23. Il capitolato d'oneri è chiaro, completo e affidabile ed è stato riesaminato?		
24. Il capitolato d'oneri è integrato in un contratto di appalto?		
25. Il capitolato d'oneri evita di chiedere informazioni irrilevanti?		
26. Il capitolato d'oneri prevede un meccanismo di controllo della numerazione delle versioni (ad esempio versione 1, versione 2, versione finale)?		
27. Il capitolato d'oneri è convalidato ed approvato da una persona/un ente che dispone dell'autorità necessaria all'interno dell'organizzazione?		

6.4. Lista di controllo per la verifica di appalti pubblici

Spesso le procedure di appalto sono oggetto di una verifica ex post, in particolare nel contesto di verifiche e audit dei fondi SIE. Molti errori sarebbero tuttavia evitabili se le amministrazioni aggiudicatrici procedessero all'autovalutazione delle attività in corso durante la preparazione e l'attuazione delle procedure di appalto.

La lista di controllo non dovrebbe essere utilizzata solo da ispettori e revisori, ma anche dagli operatori del settore degli appalti durante lo svolgimento delle loro attività. Ciò consentirà loro di verificare se stan-

no procedendo nella giusta direzione e se non stanno trascurando un aspetto importante della procedura.

Al fine di evitare errori, è molto utile che le amministrazioni aggiudicatrici rivedano questa lista di controllo nel contesto di un'autovalutazione durante la pianificazione di una procedura di appalto, nonché in ogni fase di tale procedura.

Se la procedura di appalto è stata condotta in maniera corretta, tutte le risposte dovrebbero essere "Sì" oppure "N/A" qualora non pertinenti. Se una qualsiasi delle risposte è "No", è necessario riportare un'osservazione e/o una giustificazione e si dovrebbe migliorare la procedura.

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
Definizione dell'esigenza		
1. Le esigenze da soddisfare tramite la procedura di appalto sono state individuate in maniera chiara dall'amministrazione aggiudicatrice?		
2. L'amministrazione aggiudicatrice ha preso in considerazione tutte le alternative ragionevoli?		
3. La quantità o la portata erano necessarie oppure sarebbero state sufficienti una quantità o una portata inferiori?		
4. I requisiti tecnici erano indispensabili o sarebbe stato sufficiente un livello inferiore?		
Gruppo di appalto		
5. Nella fase di pianificazione della procedura di appalto è stato costituito un gruppo di appalto?		
6. Il gruppo di appalto ha autorizzato i passaggi fondamentali nel corso dell'appalto oppure ciò è stato fatto dall'alta dirigenza dell'amministrazione aggiudicatrice?		
7. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia incaricato soggetti esterni di contribuire alla procedura di appalto, tali persone erano esenti dall'influenza di interessi particolari di operatori economici?		
8. Tutti coloro che sono stati coinvolti nella procedura di appalto, e in particolare le parti interessate esterne, hanno firmato una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza?		
Scelta della procedura		
9. La scelta della procedura di appalto è stata spiegata e documentata in base ai principi di concorrenza, trasparenza, non discriminazione/parità di trattamento e proporzionalità economica?		

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
10. La procedura di appalto scelta era adeguata rispetto alle circostanze specifiche ed era ammissibile?		
11. Qualora si sia ricorsi a procedure negoziate eccezionali, l'amministrazione aggiudicatrice ha fornito ragioni sufficienti e ragionevoli a sostegno della sua scelta (ha fornito una spiegazione dettagliata del motivo per cui non era possibile utilizzare una procedura aperta o ristretta)?		
12. Per gli appalti sotto soglia, è possibile confermare che non vi sia alcuna prova di violazioni della legislazione nazionale in materia di appalti pubblici?		
13. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia optato per una procedura accelerata, tale scelta è stata debitamente giustificata?		

Valore dell'appalto

14. L'amministrazione aggiudicatrice ha individuato il valore complessivo dell'appalto e incluso opzioni e disposizioni per eventuali rinnovi?		
15. Il valore stimato dell'appalto era basato su prezzi realistici e aggiornati?		
16. Il valore stimato dell'appalto era in linea con il costo finale del contratto aggiudicato?		
17. È possibile confermare che l'appalto non è stato frazionato artificialmente al fine di aggirare l'obbligo di pubblicare il bando di gara nella GUUE?		

Pubblicità

18. L'appalto è stato pubblicizzato nella GUUE e, se necessario, nelle pubblicazioni nazionali pertinenti?		
19. Sono stati rispettati i termini minimi (a seconda che sia stato pubblicato un avviso di preinformazione)?		
20. A partire dal 18 ottobre 2018, l'amministrazione aggiudicatrice ha verificato la disponibilità di presentazione delle offerte per via elettronica e si è assicurata che funzionasse?		
21. Tutti i documenti di gara sono stati accessibili a tutti gli offerenti nel medesimo modo (ad esempio, documenti specifici non sono stati più facili da ottenere per gli offerenti nazionali)?		
22. L'amministrazione aggiudicatrice si è accertata che l'uso del documento di gara unico europeo fosse disponibile in caso di appalti di valore superiore alle soglie UE?		
23. L'utilizzo di sovvenzioni UE è stato indicato nel bando di gara? (Si noti che ciò non è obbligatorio, ma costituisce una buona prassi per i progetti finanziati dall'UE.)		
24. Il bando di gara o i relativi documenti hanno indicato chiaramente i criteri da utilizzare per selezionare offerenti adatti e valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa?		
25. Le ponderazioni per i criteri di aggiudicazione sono state elencate nel bando di gara o in un corrispondente documento di gara?		

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
26. Le specifiche tecniche hanno consentito pari accesso a tutti gli offerenti, senza creare ostacoli ingiustificati alla concorrenza, ad esempio hanno evitato di fissare norme nazionali senza riconoscere la possibilità di norme "equivalenti"?		
27. è stata data risposta alle richieste di informazioni formulate dagli offerenti garantendo parità di trattamento per tutti gli offerenti e tali risposte sono state fornite entro i termini?		

Documenti di gara

28. Gli offerenti hanno potuto accedere a tutte le informazioni pertinenti direttamente tramite i documenti di gara?		
29. L'amministrazione aggiudicatrice ha reso disponibili a tutti gli operatori economici fonti di informazione aggiuntive rispetto ai documenti di gara?		
30. Gli offerenti hanno compreso pienamente, senza alcuna ambiguità, quali documenti e dichiarazioni dovevano essere presentati unitamente all'offerta?		
31. Le specifiche tecniche sono state chiare, inequivocabili e complete e hanno fornito una definizione precisa delle caratteristiche dei lavori/ delle forniture/dei servizi da fornire, rendendo quindi possibile a tutti gli operatori economici comprenderle nel medesimo modo?		
32. è stata formulata una richiesta specifica affinché gli operatori economici rispettassero gli obblighi sociali e in materia di diritto del lavoro, ivi incluse le convenzioni internazionali?		
33. Se l'amministrazione aggiudicatrice ha definito condizioni sociali o ambientali per l'esecuzione del contratto di appalto, tali condizioni erano compatibili con la normativa UE e sono state fornite informazioni adeguate agli offerenti?		
34. Sono stati esclusi dalle specifiche tecniche riferimenti ingiustificati a una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare, a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica, evitando così che l'amministrazione aggiudicatrice favorisse o eliminasse specifiche imprese o prodotti?		
35. Non vi sono state incongruenze tra i diversi documenti di gara?		

Criteri

36. I documenti di gara hanno fissato i requisiti per la selezione degli offerenti in termini di loro situazione personale, livelli minimi di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e/o professionale?		
37. Se ha effettuato una ponderazione dei criteri, l'amministrazione aggiudicatrice ha pubblicato le ponderazioni nei documenti di gara, ossia prima di ricevere le offerte?		
38. L'amministrazione aggiudicatrice ha definito in maniera chiara i criteri di aggiudicazione?		
39. Là dove avevano come obiettivo il miglior rapporto qualità/prezzo, i criteri di aggiudicazione erano diversi da quelli per la selezione degli offerenti?		

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
40. Là dove avevano come obiettivo il miglior rapporto qualità/prezzo, i criteri di aggiudicazione erano correlati all'oggetto dell'appalto?		
41. I sistemi di ponderazione/assegnazione del punteggio sono stati coerenti, convincenti e concisi, lasciando poco spazio alla valutazione arbitraria?		
42. I criteri di aggiudicazione sono stati adeguati per selezionare l'offerta che offriva il migliore rapporto qualità/prezzo?		

Varianti

43. Là dove siano state ammesse varianti, il criterio di aggiudicazione è stato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa?		
44. L'ammissibilità delle varianti era stata indicata nel bando di gara?		
45. L'amministrazione aggiudicatrice ha indicato nei documenti di gara i requisiti minimi che dovevano essere soddisfatti dalle varianti?		

Selezione

46. L'amministrazione aggiudicatrice ha valutato soltanto le offerte presentate entro il termine fissato e che soddisfacevano i requisiti formali?		
47. La selezione degli offerenti è stata condotta in maniera indipendente?		
48. I motivi della selezione e del rigetto degli offerenti sono stati conformi ai criteri pubblicati e adeguatamente documentati?		

Valutazione e aggiudicazione

49. I membri del comitato di valutazione disponevano delle conoscenze adeguate in considerazione dell'oggetto dell'appalto?		
50. Tutti i membri del comitato di valutazione hanno firmato una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di riservatezza?		
51. I criteri di aggiudicazione impiegati per valutare le offerte e le relative ponderazioni sono stati esclusivamente quelli stabiliti nei documenti di gara?		
52. Nel caso di una procedura ristretta, negoziata o di dialogo competitivo, l'amministrazione aggiudicatrice si è accertata di non riutilizzare per la valutazione criteri utilizzati nella fase di preselezione?		
53. Il comitato di valutazione ha eseguito una procedura di valutazione non discriminatoria secondo la metodologia di aggiudicazione dell'appalto descritta nei documenti di gara?		
54. Qualora una qualsiasi offerta sia sembrata "anormalmente bassa", l'amministrazione aggiudicatrice ha richiesto per iscritto le motivazioni del prezzo di offerta anormalmente basso?		
55. Esiste una relazione di valutazione completa firmata da tutti i membri del comitato di valutazione?		
56. L'appalto è stato effettivamente aggiudicato all'offerente scelto dal comitato di valutazione?		
57. Tutti gli offerenti esclusi hanno ricevuto le informazioni corrette entro i termini pertinenti ed è stato applicato un "termine sospensivo" prima della firma del contratto di appalto?		

Domande	Sì, No, N/A	Osservazioni
58. L'avviso di aggiudicazione è stato pubblicato nella GUUE entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto di appalto?		
59. Nel caso in cui un offerente abbia presentato un reclamo o un ricorso all'amministrazione aggiudicatrice o ad un altro organismo pertinente, l'amministrazione aggiudicatrice ha trattato il reclamo in maniera equa, trasparente e documentata?		

Modifiche di contratti

60. In caso di lavori/servizi/forniture complementari aggiudicati senza lo svolgimento di una gara, erano soddisfatte tutte le condizioni eccezionali pertinenti?		
61. A condizione che una modifica del valore dell'appalto non abbia modificato la natura generale del contratto stesso, tale modifica è stata inferiore alle soglie UE?		
62. A condizione che una modifica del valore dell'appalto non abbia modificato la natura generale del contratto stesso, tale modifica è stata inferiore al 10 % del valore contrattuale iniziale per servizi e forniture ed inferiore al 15 % per i lavori?		
63. Qualora sia intervenuta una modifica del valore dell'appalto, ciò è avvenuto senza variare l'equilibrio economico a favore del contraente?		

Tenuta dei registri contabili

<p>64. L'amministrazione aggiudicatrice ha conservato una registrazione fisica o elettronica dei seguenti documenti chiave della procedura di appalto?</p> <ul style="list-style-type: none"> » bando di gara (GUUE); » documenti di gara, incluse le specifiche tecniche; » registrazione delle offerte pervenute; » prova dell'apertura delle offerte; » prova della selezione delle offerte, ivi incluso dell'assegnazione del punteggio rispetto ai criteri stabiliti; » prova della valutazione delle offerte, ivi incluso dell'assegnazione del punteggio rispetto ai criteri stabiliti; » relazione di valutazione; » notifiche agli aggiudicatari e agli offerenti esclusi; » contratto formale; » avviso di aggiudicazione (GUUE); » prova o accettazione delle consegne; » prova che le consegne rispettano il costo offerto; » prova che le consegne corrispondono alle specifiche tecniche; » fatture; » giustificazione delle modifiche del contratto di appalto in circostanze specifiche, se pertinenti. 		
--	--	--

Dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e riservatezza

Amministrazione aggiudicatrice	[Nome completo]
Titolo del contratto di appalto	[Titolo e numero se applicabile]
Tipo di appalto	[Lavori/forniture/servizi]
Procedura	[Aperta/Ristretta/Negoziata/Aggiudicazione diretta/Dialogo competitivo/Procedura competitiva con negoziazione/Partenariato per l'innovazione/Altro]
Valore dell'appalto	[Importo e valuta applicabile]
Data d'invio del bando di gara	[Se applicabile]

6.5. Modello di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi e di riservatezza

Io sottoscritto/a _____
_____ essendo stato/a nominato/a a partecipare al [gruppo di progetto/comitato di valutazione] per l'appalto pubblico di cui sopra, con la presente dichiaro che:

- » sono a conoscenza dell'articolo 24 della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, nel quale si afferma che:
- » "Il concetto di conflitti di interesse copre almeno i casi in cui il personale di un'amministrazione aggiudicatrice o di un prestatore di servizi che per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o può influenzare il risultato di tale procedura ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto";
- » secondo le mie migliori conoscenze non sono soggetto/a ad alcun conflitto di interessi nei confronti degli operatori che hanno presentato un'offerta per questo appalto, ivi comprese persone o membri di un consorzio, oppure nei confronti dei subappaltatori proposti;
- » non vi sono fatti o circostanze, passati o presenti, o che potrebbero verificarsi nel prossimo futuro, che potrebbero mettere in discussione la mia indipendenza agli occhi di qualsiasi parte;

- » qualora durante il corso [del progetto/della valutazione] scopriessi che un tale conflitto esiste o potrebbe verificarsi, informerò senza indugio l'amministrazione aggiudicatrice;
- » sono incoraggiato/a a segnalare una situazione o un rischio di conflitto di interessi, nonché qualsiasi tipo di atto illecito o frode (ad esempio tramite la denuncia di irregolarità), e qualora procedessi in tal senso, non dovrò essere trattato/a ingiustamente o essere sanzionato/a;
- » comprendo che l'amministrazione aggiudicatrice si riserva il diritto di verificare queste informazioni.

Infine, confermo altresì che manterrò riservate tutte le questioni a me affidate. Non comunicherò al di fuori del [gruppo di progetto/comitato di valutazione] alcuna informazione riservata che mi venga rivelata o della quale io venga a conoscenza. Non farò alcun uso lesivo delle informazioni fornitemi.

Data e luogo:

Nome completo:

Firma:

Per contattare l'UE

DI PERSONA

I centri di informazione Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare l'indirizzo del centro più vicino sul sito <http://europa.eu/contact>

TELEFONICAMENTE O PER EMAIL

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è contattabile:

- al numero verde: **00 800 6 7 8 9 10 11** (presso alcuni operatori queste chiamate possono essere a pagamento),
- al numero **+32 22999696**, oppure
- per email dal sito <http://europa.eu/contact>

Per informarsi sull'UE

ONLINE

Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali: <http://europa.eu>

PUBBLICAZIONI DELL'UE

È possibile scaricare o ordinare pubblicazioni dell'UE gratuite e a pagamento dal sito EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>). Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più esemplari contattando Europe Direct o un centro di informazione locale (cfr. <http://europa.eu/contact>).

LEGISLAZIONE DELL'UE E DOCUMENTI CORRELATI

La banca dati EurLex contiene la totalità della legislazione UE dal 1951 in poi in tutte le versioni linguistiche ufficiali: <http://eur-lex.europa.eu>

OPEN DATA DELL'UE

Il portale Open Data dell'Unione europea (<http://data.europa.eu/euodp/it/data>) dà accesso a un'ampia serie di dati prodotti dall'Unione europea. I dati possono essere liberamente utilizzati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali.