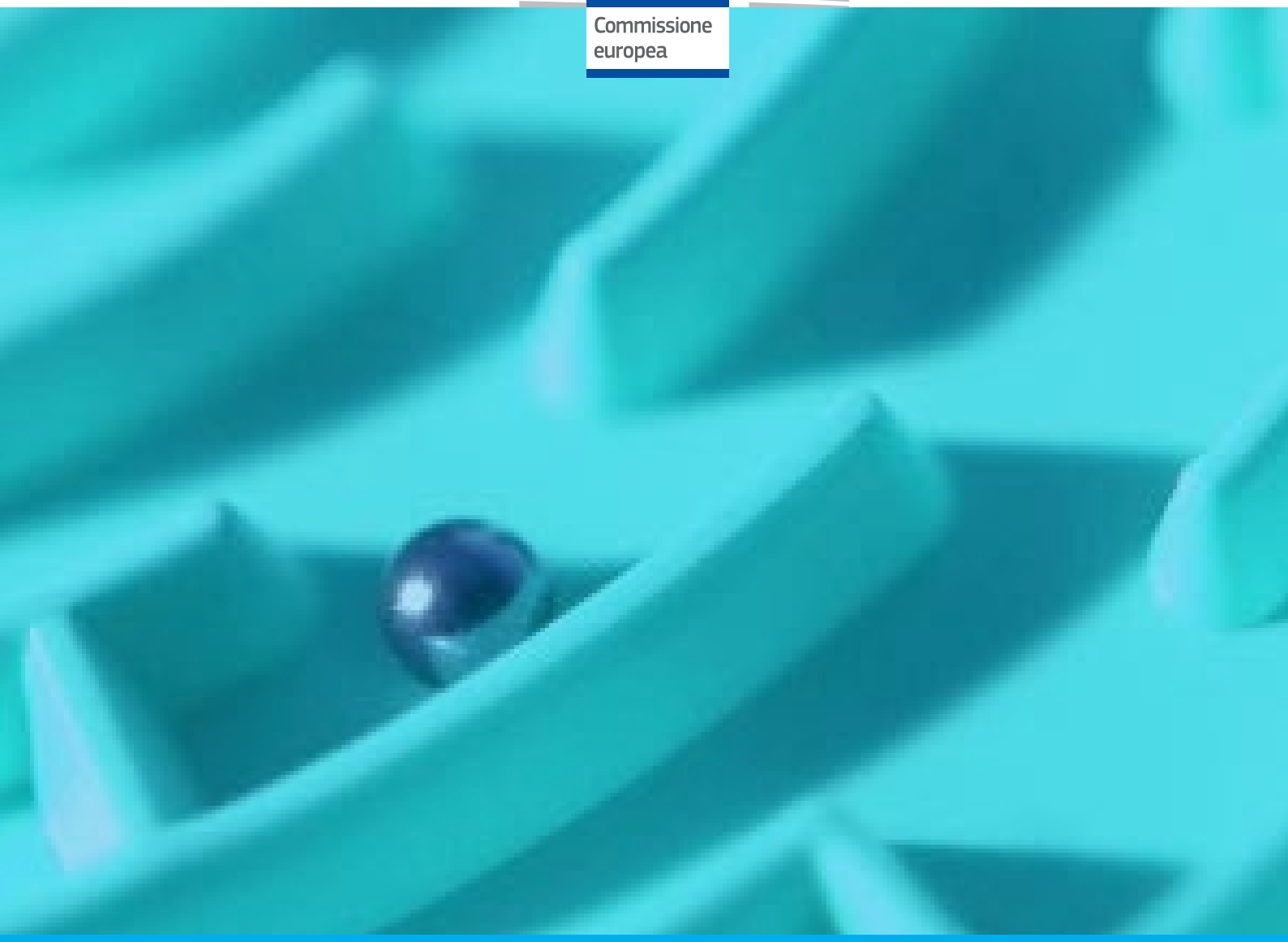
Commissione europea



APPALTI PUBBLICI ORIENTAMENTI PER I FUNZIONARI

responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea.

Numero verde unico (*)**:**

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy
Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund
Pascal Boijmans
Avenue de Beaulieu 1
1160 Brussels
BELGIUM
E-mail: regio-publication@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (http://europa.eu).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

ISBN 978-92-79-51742-6
doi: 10.2776/504553

© Unione europea, 2015
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Appalti pubblici –

Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei

Il presente documento è stato redatto dai servizi della Commissione Europea di concerto con la Banca europea per gli investimenti.

Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti. Come evitare gli errori più comuni negli appalti pubblici relativi a 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 quello di agevolare l'attuazione dei programmi operativi e incoraggiare l'adozione di buone prassi. Il 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 proposte nei presenti orientamenti non pregiudicano la legislazione nazionale 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 alla legislazione applicabile.

Indice

Indice **4**
Glossario degli acronimi **6**
Prefazione **7**
Come utilizzare gli orientamenti **8**
1. Preparazione e pianificazione **11**
1.1 Definizione preliminare 11
1.2 Gestione dell'appalto/progetto 15
1.3 Predisposizione del *business case* 18
1.4 Selezione della procedura 18
1.5 Soglie e pubblicità 22
1.6 Requisiti operativi per l'avvio di una procedura di gara 24
2. Pubblicazione **28**
2.1 Pubblicazione di avvisi e bandi dell'Unione europea 28
2.2 Procedure e tempistiche 29
2.2.1 Termini minimi 29
2.2.2 Procedura accelerata 31
2.3 Documenti di gara 32
2.3.1 Elaborazione dei criteri di selezione 32
2.3.2 Elaborazione del questionario di preselezione (QP) 33
2.3.3 Elaborazione dei criteri di aggiudicazione e della loro ponderazione 34
2.3.4 Distinta dei prezzi 34
2.3.5 L'appalto 35
2.4 Capitolato d'oneri e norme 36
2.4.1 Stesura del capitolato d'oneri 36
2.4.2 Norme da applicare per la stesura del capitolato d'oneri 37
2.4.3 Criteri sociali, etici e ambientali 38
2.4.4 Varianti 38
2.5 Ricezione e presentazione delle offerte 38
2.6 Reclami, ricorsi e responsabilità 39
3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerenti **44**
3.1 Consegna dell'offerta in base alle istruzioni 44

3.2 Seguire le istruzioni per la presentazione di offerte 44
3.3 Custodia dei documenti di gara 45
3.4 Cerimonia di apertura delle offerte 45
4. Valutazione delle offerte 48
4.1 Prezzo più basso 48
4.2 Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) 48
4.3 Gestione di offerte anormalmente basse 49
4.4 Chiarimenti 49
4.5 Negoziazioni successive alla presentazione delle offerte 49
4.6 Decisione della commissione di valutazione 50
5. Aggiudicazione 53
5.1 Avviso di aggiudicazione 53
5.2 Termine sospensivo e informazione agli offerenti 53
6. Esecuzione del contratto di appalto 55
6.1 Rapporto tra stazione appaltante e contraente 55
6.2 Modifiche contrattuali 55
6.3 Chiusura del contratto 55
STRUMENTARIO 59
STRUMENTO 1 – *BUSINESS CASE* 60
STRUMENTO 2 – PIANIFICAZIONE DEI RISCHI E DELLE EMERGENZE 62
STRUMENTO 3 – *GATEWAY* 65
STRUMENTO 4 – PRESELEZIONE DEI CANDIDATI 67
STRUMENTO 5 – DEFINIZIONE DEI CRITERI DI SELEZIONE E FASE DI SELEZIONE 69
STRUMENTO 6 – STRUTTURAZIONE DEI CRITERI DI AGGIUDICAZIONE E DELLA FASE DI AGGIUDICAZIONE 73
STRUMENTO 7 – REDAZIONE DEL CAPITOLATO D'ONERI 82
STRUMENTO 8 – MODIFICA DEGLI APPALTI 89
STUMENTO 9 – LISTA DI CONTROLLO DELLA CONFORMITÀ 94
STRUMENTO 10 – LINK UTILI 98
Ringraziamenti 100

Glossario degli acronimi

AA: amministrazione aggiudicatrice

AP: Avviso di preinformazione

BG: Bando di gara

DG GROW: Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

DG ENV: Direzione generale per l'ambiente

Fondi SIE: Fondi strutturali e d'investimento europei

GUUE: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

OEPV: offerta economicamente più vantaggiosa

PMI: piccole e medie imprese

PPP: partenariato pubblico-privato

QP: questionario di preselezione

RQP: rapporto qualità-prezzo

SIMAP: sistema informativo per gli appalti pubblici [europei] (dal francese: *Système d'information sur les Marchés Publics*)

UE: Unione europea

Prefazione

Gli appalti pubblici rappresentano un aspetto essenziale degli investimenti pubblici: stimolano lo sviluppo economico in tutta Europa e costituiscono un elemento importante per promuovere il mercato unico. Essi sono importanti, poiché rappresentano circa il 19% del PIL dell'Unione europea e fanno parte della nostra vita quotidiana. Le amministrazioni pubbliche acquistano beni e servizi per i loro cittadini, e ciò deve essere fatto nel modo più efficiente. Gli appalti pubblici offrono inoltre una serie di opportunità alle imprese, stimolando gli investimenti privati e contribuendo alla crescita e all'occupazione in loco, e svolgono un ruolo importante nell'incanalare i Fondi strutturali e di investimento europei.

Si stima che circa il 48% di tali fondi vengano elargiti attraverso degli appalti pubblici. Negli Stati membri i progetti cofinanziati dai fondi UE devono essere conformi alle norme applicabili in materia che garantiscono un buon rapporto qualità/prezzo e una leale concorrenza sul mercato. La trasparenza e l'integrità nelle procedure pertinenti sono altrettanto fondamentali per mantenere la fiducia dei cittadini nel governo.

Per tutti questi motivi, la corretta e coerente attuazione delle norme in materia di appalti pubblici si traduce in vantaggi in termini di efficienza ed efficacia per tutti: per le amministrazioni pubbliche a livello nazionale e regionale, per le imprese e per i cittadini. Essa aiuta tutti noi a ottenere il massimo dagli investimenti pubblici e a impiegare i fondi dell'UE in modo ottimale. I dati indicano tuttavia che una parte significativa degli errori commessi nella spesa di fondi UE è dovuta a un'errata applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici.

Lo scopo del presente documento è quello di offrire un orientamento ai funzionari pubblici coinvolti nella gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei, consentendo loro di evitare gli errori frequenti e di adottare le migliori pratiche per l'esecuzione delle procedure d'appalto. Pur non fornendo un'interpretazione giuridica delle direttive UE, il documento costituisce per i funzionari che si occupano di appalti un utile strumento che, grazie a consigli pratici, li guida nelle fasi in cui gli errori sono più frequenti e consente di gestire al meglio ogni situazione. Esso presenta inoltre una serie di buone pratiche, esempi concreti, spiegazioni su temi specifici, studi di casi e modelli. Per facilitare l'uso della guida sono infine stati inseriti punti di allerta ed elementi interattivi con link ai pertinenti testi legislativi e ad altri documenti utili.

Questi orientamenti fanno parte dell'azione prioritaria della Commissione volta ad aiutare gli Stati membri a rafforzare la loro capacità amministrativa al fine di migliorare il modo in cui i fondi UE vengono investiti e gestiti. Il presente documento è il risultato di sforzi congiunti dei servizi della Commissione, in consultazione con la Banca europea per gli investimenti. Desideriamo ringraziare tutti coloro che hanno partecipato alla sua stesura.

Ci auguriamo che questi orientamenti forniscano un utile sostegno.

Corina Crețu, Commissaria responsabile per la politica regionale

Elżbieta Bieńkowska, Commissaria responsabile per il Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

Come utilizzare gli orientamenti

A chi sono destinati questi orientamenti?

Questi orientamenti sono destinati primariamente ai funzionari responsabili degli appalti pubblici operanti all'interno di amministrazioni aggiudicatrici e incaricati di pianificare ed effettuare l'approvvigionamento di lavori, forniture o servizi pubblici in modo conforme alle norme, efficiente ed economicamente vantaggioso. Il documento può essere utile anche alle autorità di gestione, soprattutto la lista di controllo contenuta nello strumento 9, relativa alla fase di controllo degli appalti pubblici gestiti da beneficiari di sovvenzioni dell'Unione.

Struttura degli orientamenti

Il documento consta di due parti:

- **gli orientamenti**, suddivisi nelle sei fasi della procedura di appalto pubblico, dalla pianificazione all'esecuzione dell'appalto, che evidenziano le questioni a cui prestare attenzione e i potenziali errori da evitare, con rimandi ad uno strumento più dettagliato;

- **lo strumentario**, comprendente documenti di riferimento che affrontano argomenti specifici in modo più approfondito che illustrano esempi di buone prassi su cosa fare e cosa non fare nel ciclo dell'appalto.

Da un punto di vista pratico, la procedura di appalto può essere suddivisa in sei fasi:

1. Preparazione e pianificazione
2. Pubblicazione
3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerenti
4. Valutazione delle offerte
5. Aggiudicazione dell'appalto
6. Esecuzione del contratto di appalto.

Gli orientamenti accompagnano i funzionari responsabili degli appalti lungo le diverse fasi del processo, compresa la fase cruciale della pianificazione, evidenziando man mano le situazioni in cui vengono solitamente commessi errori e il modo in cui è possibile evitarli. Alla fine di ogni sezione è inserito un elenco degli errori più frequenti con alcuni esempi. Un link ipertestuale rimanda, nel caso esistano, a risorse supplementari fornite dallo strumentario o da altri documenti disponibili su Internet.

Gli orientamenti riguardano gli appalti finanziati con fondi europei per l'approvvigionamento di lavori, forniture e servizi come stabilito dalla direttiva 2004/18/CE[1]. La direttiva, le soglie applicabili e le comunicazioni interpretative su argomenti specifici (come "Accordi quadro e appalti al di sotto delle soglie") possono essere consultate sul sito dell'Unione europea – cfr. lo strumento 10.

[1] Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

Spiegazione dei simboli

Nel documento, i simboli seguenti segnalano punti critici:

Attenzione! Il simbolo indica una situazione in cui si verificano gli errori più comuni e più gravi.

Allerta! Il simbolo segnala un'area di rischio di cui tener conto al fine di garantire che la procedura di appalto si svolga secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia.

Aiuto! Il simbolo evidenzia un punto in cui vengono fornite risorse supplementari mediante lo strumentario o rimandi ad altri documenti.

Lavori, forniture o servizi?

Esistono tre tipi di appalti pubblici ai quali si applica la direttiva 2004/18/CE: appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Gli appalti pubblici di lavori sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I della direttiva 2004/18/CE. Per "opera" si intende il risultato di un insieme di lavori di costruzione o di opere civili che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica, come ad esempio una strada o un impianto di depurazione. Gli appalti pubblici di forniture sono 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, come ad esempio veicoli o computer. Gli appalti pubblici di servizi sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II della direttiva 2004/18/CE, come ad esempio consulenza e formazione.

Gestione degli appalti o gestione dei progetti?

Ciascuna amministrazione aggiudicatrice ha le proprie procedure e il proprio modo di organizzare la gestione dei progetti e degli appalti. Nel quadro dei finanziamenti con fondi SIE, gli appalti vengono gestiti come parte integrante di un progetto sostenuto dall'UE, che può essere o meno realizzato mediante un unico appalto. I progetti comprendenti più appalti devono essere coordinati accuratamente. Secondo numerose analisi, spesso di alto profilo, sui "motivi degli errori", questi sono dovuti ad una scarsa pianificazione, soprattutto all'inizio di una procedura di appalto. Di conseguenza, le amministrazioni aggiudicatrici affidano sempre più spesso a responsabili di progetto dedicati la gestione di appalti pubblici complessi, rischiosi e di elevato valore, il che è considerato una buona prassi. Si assiste perciò a una fusione tra i principi e le pratiche di una corretta gestione dei progetti e quelli relativi agli appalti. In queste linee guida, il termine "gestione dei progetti" viene talvolta utilizzato come sinonimo di "gestione degli appalti".

Rispetto dei regolamenti interni e della legislazione nazionale

Naturalmente è necessario che qualsiasi funzionario pubblico coinvolto nella procedura di appalto si attenga alla legislazione nazionale e ai regolamenti interni della propria organizzazione di appartenenza, nonché alle norme dell'UE. Ciò vale in egual misura per gli appalti al di sopra e al di sotto delle soglie previste per la pubblicazione nella GUUE.

Il presente documento ha una funzione di "orientamento". Esso intende assistere in modo pratico i funzionari responsabili degli appalti pubblici per aiutarli a evitare alcuni tra gli errori più frequenti e le rettifiche finanziarie[2]. Non si tratta di un manuale d'istruzioni su come ottemperare alle prescrizioni stabilite dalla direttiva 2004/18/CE. Sicuramente non si tratta di un'interpretazione giuridica definitiva del diritto dell'Unione. I presenti orientamenti vanno considerati come un supporto e non sostituiscono procedure e regolamenti interni. 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 documento quale orientamento nei confronti dei beneficiari di finanziamenti europei.

Le nuove direttive dell'UE in materia di appalti pubblici

Nel mese di febbraio 2014 sono state adottate nuove direttive UE in materia appalti pubblici[3] e gli Stati membri hanno tempo fino ad aprile 2016 per recepirle nell'ordinamento nazionale (ad eccezione degli appalti elettronici, per i quali il termine è fissato a settembre 2018).

Per maggiori informazioni sulle nuove direttive consultare:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm

[2] Il termine "rettifiche finanziarie" si riferisce alle azioni intraprese dalla Commissione o da uno Stato membro al fine di escludere dal cofinanziamento dal bilancio UE le spese che non soddisfino le condizioni del finanziamento a causa di irregolarità. Gli 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, approvati con Decisione della Commissione C(2013) 9527 del 19 dicembre 2013 sono disponibili al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/

[3] 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; direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; 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.

1. Preparazione e pianificazione

Lo scopo di questa fase è l'elaborazione di una solida procedura per la realizzazione dei lavori, servizi o forniture richiesti.

Da una procedura d'appalto condotta in modo aperto, oggettivo e trasparente, si dovrebbe generalmente ottenere l'appalto pubblico economicamente più vantaggioso. Ciò è conforme ai principi del trattato UE e alla direttiva 2004/18/CE. Tra i principi fondamentali da osservare per lo svolgimento di un appalto pubblico vi sono: non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, riconoscimento reciproco, proporzionalità, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi per i potenziali offerenti. La direttiva 2004/18/CE impone obblighi giuridici agli enti pubblici relativamente alla pubblicità di gare d'appalto di valore superiore a una certa soglia.

Il primo stadio della procedura è di fondamentale importanza e ha effetto su tutte le operazioni successive effettuate sull'appalto. Se questa parte della procedura viene eseguita in modo corretto, il resto dovrebbe svolgersi senza difficoltà; tuttavia, può accadere anche il contrario. Avviene spesso che l'amministrazione aggiudicatrice (AA) sottovaluti la fase di pianificazione della procedura o non la esegua affatto. Con tutta probabilità le autorità di gestione e i revisori tipicamente effettueranno un'analisi dettagliata di questa fase per accertare che i finanziamenti siano stati spesi in modo corretto e che l'AA abbia assolto il proprio compito con competenza.

A seconda dell'entità e della complessità dell'appalto, questa fase della procedura può richiedere mesi prima che si possa pubblicare il bando di gara. Una buona pianificazione dovrebbe ridurre al minimo il rischio di dover modificare o variare l'appalto. Gli errori maggiori (e potenzialmente più costosi) e più comuni negli appalti sono il risultato di una pianificazione inadeguata. Occorre considerare le opzioni di uno studio di fattibilità ed una fase di screening/scoping, di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di consultazioni pubbliche per piani o programmi pubblici di larga scala. Cfr. anche strumento 10.

La pianificazione è un aspetto fondamentale. Se l'AA esegue questa parte del processo in modo non corretto, è assolutamente probabile che si verifichino errori e problemi. Molti errori possono essere ricondotti ad una pianificazione inadeguata. In questa fase si raccomanda di elaborare dei modelli standard di comunicazione con gli offerenti, di registrare le decisioni chiave (ad esempio registrare le informazioni note in quel momento, le opzioni disponibili e le motivazioni dell'opzione scelta) e di fissare regole relative alla pianificazione, alla conduzione e al controllo delle procedure d'appalto.

1.1 Definizione preliminare

Le fasi e le questioni seguenti dovrebbero essere considerate fin dall'inizio. Gli elementi indicati di seguito non sono riportati in ordine di priorità.

Coinvolgimento delle principali parti interessate: L'individuazione delle parti interessate (esterne) rappresenta un aspetto determinante per un appalto; affinché quest'ultimo si svolga con successo è importante che le parti interessate vengano individuate e gestite in modo corretto. Le parti interessate possono essere singoli, gruppi o sottogruppi di soggetti (clienti) (inclusi i soggetti interni), clienti/utenti o altre parti (ad

esempio imprese di servizi coinvolte) interessate all'appalto. Col progredire dell'appalto e il mutare del suo oggetto principale possono cambiare anche le parti interessate e le loro esigenze. La consultazione dei clienti/utenti e di altre parti interessate è importante quanto la consultazione del mercato e le due fasi dovrebbero essere eseguite congiuntamente. La consultazione permette alle parti interessate di contribuire a determinare il modo in cui l'appalto debba essere specificato.

⚠ **L'incapacità di riconoscere la necessità di coinvolgere le parti interessate (esterne) rappresenta un punto critico comune a molti appalti; spesso, ciò influisce negativamente sul successo dell'appalto e talvolta comporta costi supplementari per rettificare omissioni o errori. Un coinvolgimento così importante e le relative consultazioni non dovrebbero tuttavia compromettere l'indipendenza del processo decisionale dell'AA e/o creare potenziali situazioni di conflitto di interessi e portare alla violazione dei principi di parità di trattamento e di trasparenza; i commenti delle parti interessate non devono condizionare la sostanza e l'obiettivo dell'offerta.**

Identificazione e valutazione delle esigenze: Cosa sarà appaltato e perché? Quali caratteristiche sono essenziali, quali opzionali? Qual è il fattore chiave di questo appalto? Quali sono i fattori critici di successo? Quali sono i risultati auspicati? É necessario appaltare questo lavoro/servizio/fornitura? Chi dice che è necessario? Quali possibilità ci sono di acquistare soluzioni pronte per l'uso? 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.

Valutazione delle opzioni: È stata effettuata una valutazione delle opzioni per tener conto delle diverse possibilità di rispondere alle esigenze individuate? Si è considerato ad esempio se acquistare, prendere in locazione o in affitto ciò che si intende appaltare? É più opportuno utilizzare un appalto di tipo tradizionale oppure un partenariato pubblico-privato (PPP)? Si dovrebbe cercare una soluzione innovativa?

Bilancio e finanziamento: Definire una dotazione di bilancio di entità realistica tale da raggiungere i risultati desiderati e successivamente ottenere i fondi per finanziare l'appalto costituisce un'altra attività di importanza cruciale. La stima dei costi dovrebbe basarsi su disposizioni definite in modo chiaro e su informazioni sui prezzi di mercato aggiornate. Si dovrebbe considerare un livello di imprevisti adeguato alla natura del contratto. La dotazione di bilancio e gli imprevisti dovrebbero essere rivisti durante le fasi critiche nel corso dell'intera validità dell'appalto. I costi del ciclo di vita possono essere tenuti in considerazione in questa fase come un metodo per valutare la dotazione di bilancio necessaria.

Accessibilità economica: L'AA dispone di una dotazione di bilancio per l'appalto pari a quanto attualmente stimato? L'accessibilità economica è inoltre correlata con il fatto che i costi dell'appalto possono aumentare fino a superare le dotazioni di bilancio disponibili, il che rappresenta una questione da affrontare mediante piani di emergenza.

Rapporto qualità/prezzo: Come può dimostrare l'AA il rapporto qualità/prezzo? Qual è il livello accuratezza della stima dei costi? Quali sono le risorse richieste per realizzare l'appalto? Quali sono i costi previsti del ciclo di vita? Sussistono altre implicazioni di natura

economica o relative alle risorse (ad esempio, manutenzione aggiuntiva, costi di esercizio, oppure licenze speciali)?

Stabilire criteri di riferimento: Sarebbe opportuno fissare una serie di riferimenti predeterminati per mostrare come dovrebbe essere un'offerta per essere considerata accettabile, ad esempio un'ipotetica offerta ottimale preventivamente elaborata dall'AA. Questa procedura è utile nel caso si ricevano offerte a prezzi eccessivamente bassi, poiché esiste l'obbligo di chiedere spiegazioni all'offerente sulle parti dell'offerta ritenute anormali. L'offerta può essere respinta qualora le spiegazioni dell'offerente non siano documentate in modo da convincere l'AA del fatto che l'offerente sia realmente in grado di realizzare l'appalto (cfr. anche sezione 3.2). Questo aspetto deve essere considerato nella fase di pre-appalto al fine di assicurare la raccolta dei dati necessari.

Fattibilità: Un errore frequente dell'AA è quello di presumere che il mercato possa realizzare un appalto senza essere stato preventivamente in merito. Non tutti gli appalti possono essere realizzati. Possono sorgere problemi di maturità tecnologica, di saturazione della domanda o relativi a livelli inaccettabili di trasferimento del rischio. Il mercato è in grado di fornire quanto richiesto? L'AA sta forse cercando qualcosa che va al di là delle (attuali) capacità del mercato? I tempi di realizzazione sono realistici?

Ricerca di mercato: Per gli acquirenti comprendere il mercato può spesso risultare utile per stabilire cosa acquistare, per valutare i costi e prima di elaborare criteri di selezione e aggiudicazione in una procedura d'appalto. La ricerca di mercato può fornire informazioni sulla disponibilità di prodotti o servizi che rispondano alle esigenze dell'AA, consentendo così di determinare l'approccio di appalto più adeguato. Interagire con il mercato prima dell'inizio della procedura di appalto può aiutare ad individuare soluzioni innovative o nuovi prodotti o servizi di cui l'autorità pubblica può non essere a conoscenza. Analogamente, la ricerca di mercato può essere d'aiuto al mercato per rispondere ai criteri che verranno applicati nella procedura di appalto, in quanto fornisce informazioni sui requisiti previsti dall'autorità pubblica. 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. Qualora un candidato o un offerente o un'impresa collegata ad un candidato o a un offerente abbia fornito una consulenza all'AA, o abbia partecipato alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto, l'AA deve adottare misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente in questione, al fine di evitare la sua esclusione dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto (cfr. cause riunite C-21/03 e C-34/03, *Fabricom*).

Gli appalti pre-commerciali[4] (APC) e la procedura di dialogo competitivo, introdotti dalla direttiva 2004/18/CE, offrono grandi opportunità alle autorità pubbliche per dialogare con il mercato.

Le buone prassi dimostrano che ricerche di mercato condotte 6-12 mesi prima della pubblicazione del bando di gara (BG) possono essere estremamente utili.

[4] 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).

Cfr. il link alla pagina web dell'Agenda digitale europea (ADE) sugli appalti per l'innovazione: strumento 10

Cfr. il link alla piattaforma web degli appalti pubblici nel settore dell'innovazione: strumento 10 – LINK UTILI.

Stabilire l'oggetto dell'appalto/della singola opera/della pubblicità come singolo appalto o in lotti:

Il primo passo consiste nel definire chiaramente l'oggetto dell'appalto.

Il secondo passo consiste nello stabilire se l'oggetto dell'appalto costituisca una singola opera come definito dall'articolo 1, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2004/18/CE e dalla giurisprudenza – cfr. cause C-16/98, *Commissione/Francia*, C-574/10 *Commissione/Germania*, T-358/08 *Spagna/Commissione* e T-384/10, *Spagna/Commissione*.

Il terzo passo consiste nell'appurare se l'appalto superi la soglia fissata per la pubblicazione nella GUUE. In particolare l'AA non deve frazionare artificiosamente lavori/forniture/servizi di grande entità in unità più piccole per evitare tali soglie. 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 [cfr. sezione 1.5 sul frazionamento artificioso degli appalti].

Una volta compiuti questi passi, l'AA può decidere se intende effettuare un unico appalto o se intende suddividerlo in lotti. Un unico appalto può produrre economie di scala e di scopo ed è più semplice da gestire per l'AA. Lo svantaggio consiste nel fatto che gli elevati criteri finanziari o tecnici fissati per gli offerenti possono ridurre o eliminare del tutto la partecipazione di appaltatori più piccoli o più specializzati operanti nel mercato. Il vantaggio di frazionare l'appalto in lotti consiste nel fatto che in tal modo la concorrenza viene estesa ad un numero maggiore di potenziali offerenti. Per contro, lo svantaggio consiste nel fatto che l'esistenza di più appalti rende più difficoltosa la gestione da parte dell'AA.

Le decisioni circa l'oggetto dell'appalto e il modo in cui esso viene pubblicizzato devono essere motivate e possono essere esaminate nel corso di revisioni del progetto. Per maggiori informazioni, consultare gli strumenti 7 e 9 e la sezione 1.5.

Accordi quadro: Gli accordi quadro sono ampiamente utilizzati in alcuni Stati membri. "Accordo quadro" è un'espressione generica per definire gli accordi con fornitori in cui vengono stabilite le condizioni in base alle quali possono essere effettuati acquisti specifici (ordini) durante tutta la validità dell'accordo. L'accordo quadro non è un appalto; tuttavia l'appalto per l'istituzione di un accordo quadro è sottoposto alle norme UE in materia di appalti.

Gli accordi quadro possono essere applicati a tutti i tipi di appalti. Ciò non significa tuttavia che questo sia il metodo di aggiudicazione più adeguato per tutti i tipi di appalto. Per questo motivo, l'AA dovrebbe valutare l'opportunità di utilizzare l'accordo quadro tenendo conto dei vantaggi e degli svantaggi da esso derivanti in relazione alle condizioni del

mercato in questione. L'impiego degli accordi quadro è più idoneo per gli appalti che rispondono ad esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo.

Gli accordi quadro possono dar luogo ad un consistente risparmio di tempo, costi del prodotto e risorse. Se esiste l'intenzione di concludere un accordo quadro, i documenti della gara di appalto devono quanto meno contenere le condizioni relative a: periodo dell'appalto, numero dei fornitori di prodotti/servizi e metodo di ordinazione secondo quanto prescritto dall'articolo 32, paragrafi 3 e 4, e dall'allegato VII della direttiva 2004/18/CE. I dati storici sui volumi sono un fattore cruciale per tutti gli appalti, e a maggior ragione nella stipula degli accordi quadro. Quanta più certezza può essere data ad un fornitore circa il volume previsto degli ordini, tanto più è probabile che questi sia in grado di formulare offerte a prezzi competitivi.

Cfr. link alla nota esplicativa di DG GROW sugli accordi quadro: strumento 10

Tempistica: In fase di pianificazione deve essere elaborata una tempistica realistica per l'intera procedura di appalto, incluse le potenziali procedure di ricorso, fino all'aggiudicazione dell'appalto e alla fase di esecuzione. Spesso vengono definite tempistiche eccessivamente ottimistiche, il che determina errori nel corso delle successive fasi di realizzazione. Tali tempistiche possono ad esempio determinare il fallimento della procedura di appalto o causare gravi problemi di esecuzione per via di periodi di preparazione dell'offerta non realistici, che a loro volta limitano il numero di offerte e influiscono negativamente sulla loro qualità.

Spesso l'appalto pubblico di lavori, forniture o servizi con il contributo di fondi SIE avviene nel contesto di un progetto più grande finanziato con fondi europei che può essere realizzato mediante il coordinamento di diversi appalti. Eventuali ritardi in un appalto possono avere ripercussioni sull'esecuzione degli altri appalti. La tempistica dell'approvazione e dei pagamenti dei finanziamenti può incidere sulle approvazioni del bilancio e sull'intera procedura di appalto: questo fatto deve essere tenuto in considerazione dall'AA. I finanziamenti europei possono avere inoltre implicazioni in termini di scadenze relative all'ammissibilità della spesa dell'appalto e conseguentemente del suo rimborso.

1.2 Gestione dell'appalto/progetto

Organizzazione del progetto e risorse: La struttura dell'organizzazione dell'appalto dipende dalle dimensioni e dalla complessità dell'appalto e dai rischi che esso comporta. Tutti gli appalti, di qualsiasi dimensione o complessità, richiedono almeno un funzionario responsabile della gestione degli appalti (responsabile unico del procedimento) che può essere anche il responsabile dell'appalto/del progetto, oppure uno specialista inserito nel gruppo al fine di gestire processi specifici (ciò è raccomandato in caso di appalti di elevato valore, complessi o rischiosi). Le responsabilità e i ruoli attribuiti nel corso della procedura di appalto dovrebbero essere definiti chiaramente dai manuali operativi dell'AA. A seconda del numero previsto e della complessità degli appalti, potrebbe essere necessario introdurre nel gruppo consulenti esterni esperti su determinati aspetti dell'appalto, come le questioni legali.

Controlli e *gateway*: Una serie di strumenti e di tecniche di gestione del progetto può essere impiegata al fine di controllare e gestire il progetto, come il controllo della documentazione e i registri dei problemi. Questi strumenti e tecniche svolgono la funzione di garanzia nell'ambito dell'organizzazione del progetto. L'uso dei *gateway* rappresenta una procedura efficace di gestione del progetto, sempre più applicata ad appalti complessi. Il meccanismo di verifica degli appalti *gateway review* è un processo di controllo che l'AA può utilizzare per garantire che le attività che costituiscono ciascuna fase dell'appalto siano state completate in modo soddisfacente prima di approvare il passaggio alla fase successiva. I controlli degli appalti mediante *gateway review* devono avvenire in corrispondenza delle tappe fondamentali del ciclo di vita dell'appalto. I *gateway review* formali vengono impiegati primariamente per appalti ad alto rischio/complessi/di elevato valore.

Cfr. lo strumento 3 sull'utilizzo dei *gateway*

Risorse umane: Sono state assegnate risorse umane in misura adeguata per portare a termine l'appalto? Ci sono persone disponibili con il profilo adatto a far parte del commissione di valutazione dell'AA, nonché persone con competenze nei settori di gestione progetti, aggiudicazione di appalti, legale, finanziario, tecnico, di revisione ecc.? Chi avrà la responsabilità finale delle decisioni fondamentali e dello stanziamento dei fondi di bilancio? La persona in questione è stata individuata, informata e ha accettato il ruolo di titolare dell'appalto/del progetto? Se l'appalto è complesso o a rischio di produrre costi elevati, occorre considerare l'eventualità di istituire un comitato direttivo incaricato della supervisione del contratto. Il comitato direttivo approva tutte le decisioni chiave ed è di norma composto da persone non coinvolte nell'effettiva realizzazione dell'appalto.

Commissione di valutazione: La migliore prassi prevede che la commissione di valutazione venga istituita non appena è stata presa la decisione di procedere con l'aggiudicazione dell'appalto per garantire che la procedura di appalto si svolga nel modo più professionale possibile con il coinvolgimento fin dall'inizio di tutte le figure professionali necessarie. La commissione deve disporre di un nucleo permanente di membri. Le persone incaricate dell'aggiudicazione, del settore finanziario e legale dovrebbero esserne membri permanenti. Il personale tecnico può far parte della commissione a seconda del tipo di appalto. La commissione dovrebbe idealmente essere composta da persone esperte in ciascuno dei settori da valutare nell'offerta. La commissione è spesso presieduta dal responsabile dell'appalto/del progetto ed è soggetto a norme e procedure tali da far sì che venga emesso un giudizio equilibrato, scaturito dalle singole valutazioni dei membri della commissione. In alcuni Stati membri solo l'AA (individuo – membro/organo collegiale) è dotato di competenze di decisione su quanto testé illustrato. È inoltre possibile che vengano coinvolte organizzazioni esterne che sono parti interessate nell'esito dell'appalto mediante rappresentanti debitamente nominati dall'AA. Le decisioni dovrebbero basarsi unicamente sui criteri pubblicati e deve essere dimostrabile la loro libertà da influenze politiche o da qualsiasi altra ingerenza indebita. Il lavoro della commissione di valutazione deve essere registrato (perlomeno mediante un elenco delle presenze e la sintesi delle deliberazioni delle sedute/verbale).

Integrità e conflitti di interessi: Il concetto di conflitto di interessi copre almeno i casi in cui il personale di un'AA o di un prestatore di servizi che per conto dell'AA 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.
Gli agenti finanziari e le altre persone partecipanti all'esecuzione del bilancio e alla gestione, compresi gli atti preparatori, nonché alla revisione e al controllo, non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. Esiste un conflitto di interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario.
Le migliori prassi prevedono:

- che ciascun membro del commissione di valutazione firmi una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi (sebbene non sussista un obbligo ai sensi della direttiva 2004/18/CE). Chiunque abbia un potenziale conflitto di interessi non dovrebbe svolgere alcun ruolo nell'appalto;
- che vengano posti in essere tutti i sistemi, i controlli e la formazione atti ad assicurare che tutti i principali attori in grado di influire sulle decisioni circa l'ambito di applicazione o l'aggiudicazione di un appalto siano consapevoli del loro obbligo di agire in modo imparziale e con integrità e che abbiano sottoscritto una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi. All'inizio della procedura di appalto, la commissione di valutazione dovrebbe essere interpellato per dichiarare l'esistenza, effettiva o potenziale, di qualsiasi conflitto di interessi. Queste dichiarazioni dovrebbero essere registrate e conservate nel fascicolo relativo all'appalto. Ciascuna AA dovrebbe porre in essere procedure adeguate a questo riguardo;
- che alla presentazione dell'offerta, agli offerenti venga richiesto di dichiarare l'eventuale presenza di qualsivoglia conflitto di interessi (anche nei confronti di parenti degli offerenti). Tale dichiarazione rappresenta un requisito minimo fissato nel fascicolo di gara.

Per ulteriori informazioni, consultare il caso C-538/13, *eVigilo*, nel quale la Corte ha stabilito che l'AA è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali conflitti di interessi e ad adottare misure adeguate al fine di prevenire e individuare i conflitti di interessi e porvi rimedio (cfr. in particolare dal punto 42 al 44 della sentenza nel suddetto caso).
Le nuove direttive definiscono il concetto di conflitto di interessi e lo elencano, in via di principio, come motivo di esclusione.
L'OLAF ha elaborato una guida pratica, intitolata "Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali". La guida è disponibile per il personale degli Stati membri.

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.

Cfr. il link ai principi fissati dall'OCSE in materia di integrità negli appalti pubblici: link

Per maggiori informazioni sulle misure antifrode e anticorruzione, consultare l'articolo 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 nello strumento 10

Documentazione e tenuta dei registri contabili: La tenuta della documentazione dell'intera procedura di appalto e la motivazione di tutte le decisioni chiave rappresenta un requisito fondamentale per assicurare che la regolarità dell'impiego dei fondi possa successivamente essere sottoposta a verifica o a revisione. I sistemi di registrazione delle informazioni possono essere manuali, elettronici o misti; la tendenza è tuttavia a informatizzare completamente l'elaborazione e la conservazione dei dati in modo da garantire la trasparenza del processo decisionale. L'AA dovrebbe tenere un registro delle procedure di appalto e di tutta la relativa documentazione comprendente tutti i documenti provenienti da tutti i partecipanti alla procedura.

1.3 Predisposizione del *business case*

***Business case*:** Il *business case* deve stabilire la motivazione dell'esecuzione dell'appalto e i benefici che si intendono ottenere con esso. L'AA dovrebbe assicurarsi che il *business case* venga predisposto all'interno del settore che avvia la richiesta di approvvigionamento e che venga approvato dalla direzione del settore. Nel caso di appalti pubblici ad altissimo rischio, il titolare del progetto potrebbe aver bisogno di rinviare il *business case* alla direzione dell'organizzazione. Per appalti di elevato valore, il *business case* dovrebbe includere un registro dei rischi.

Cfr. lo strumento 1 per una lista di controllo del *business case*.

Pianificazione delle emergenze, gestione del rischio e piani di *escalation*: Quali sono i principali rischi e come verranno ripartiti? Possono/Dovrebbero essere gestiti tramite l'appalto? Quale sarebbe l'impatto del fallimento? Il responsabile dell'appalto/del progetto dovrebbe effettuare una valutazione del rischio dell'intero progetto ed elaborare piani di emergenza e di *escalation* adeguati. Il responsabile dell'appalto/del progetto dovrebbe garantire che un piano di emergenza venga predisposto già nel corso delle prime fasi del ciclo di vita dell'appalto e che il piano sia incluso nel registro dei rischi. Il piano dovrebbe definire: gli accordi previsti qualora l'appalto venga annullato, non venga completato entro i termini o fallisca durante la fase di esecuzione; la responsabilità di fornire finanziamenti di emergenza e le azioni richieste per attivare il piano.

Cfr. lo strumento 2 sullo sviluppo di un registro dei rischi e di un piano di emergenza

1.4 Selezione 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.

Esistono diverse opzioni di procedura, di cui tre sono menzionate di seguito.

- **Aperta:** è una procedura in cui tutti i fornitori interessati all'appalto e che hanno risposto ad un avviso possono presentare le proprie offerte. Tutte le offerte di questo tipo devono essere considerate senza alcuna precedente procedura di selezione. La selezione e la valutazione avvengono dopo la presentazione delle offerte.
- **Ristretta:** si tratta di una procedura in due fasi in cui possono presentare offerte solo i fornitori invitati a farlo. La selezione e l'elaborazione dell'elenco ristretto vengono effettuate solitamente sulla base di un questionario di preselezione (QP). La

direttiva fissa un minimo di cinque candidati. L'AA può imporre un limite sul numero massimo di candidati per una determinata procedura.

- **Negoziata in via eccezionale/dialogo competitivo:** si verifica qualora l'organizzazione, in circostanze eccezionali, ha la possibilità di negoziare le condizioni di un appalto con uno o più fornitori di sua scelta. Di norma la procedura negoziata/il dialogo competitivo, dovrebbero svolgersi con almeno tre candidati, sempre che sia disponibile un numero sufficiente di candidati. I candidati con cui intrattenere un dialogo competitivo possono essere selezionati mediante procedura ristretta.

Le procedure aperte o ristrette sono le procedure comunemente impiegate per l'appalto di lavori, servizi o forniture di carattere routinario. Delle due, la procedura aperta è per lo più utilizzata nei casi in cui vi siano pochi candidati, il capitolato d'oneri sia complesso e sia richiesta competenza tecnica. La procedura ristretta viene generalmente utilizzata qualora via sia una concorrenza elevata (svariati potenziali offerenti) nel mercato, come ad esempio nel settore delle pulizie, delle attrezzature informatiche, dei servizi o della fornitura di arredi, e l'AA desideri elaborare un elenco ristretto. Come primo passo, i requisiti dell'AA sono definiti in un bando di gara pubblicato (nella GUUE in caso di appalto sopra soglia) e si invitano i potenziali offerenti a presentare manifestazioni di interesse. Il bando di gara può indicare le informazioni pertinenti da presentare, oppure le informazioni possono essere richieste mediante un questionario di preselezione (QP) dettagliato, inviato alle parti interessate. Il secondo passo consiste nell'emissione della documentazione di gara con un invito a presentare offerte inviato esclusivamente agli offerenti preselezionati in quanto aventi il livello richiesto di competenza e capacità professionale, tecnica e finanziaria.

I vantaggi e gli svantaggi delle procedure aperta e ristretta sono riepilogati nella tabella seguente.

PROCEDURA	**Vantaggi:**	**Svantaggi:**
APERTA	• altamente competitiva a causa del numero illimitato di offerenti, • tutta la documentazione degli offerenti viene ricevuta nello stesso momento per la valutazione, ossia risparmio di tempo, • i criteri sia di selezione che di aggiudicazione sono indicati in via anticipata nel BG, • rapidità della procedura; • i reclami che richiedono misure correttive sono meno probabili, poiché le azioni e le decisioni dell'AA riguardano soltanto una procedura comprendente un "unico processo", • più facile difendere la decisione, poiché ci si concentra immediatamente sull'aggiudicazione.	• il processo può sembrare lungo in quanto tutte le offerte conformi devono essere esaminate dall'amministrazione aggiudicatrice. Ciò può ritardare la procedura di aggiudicazione. • richiede all'AA e agli offerenti molte risorse.

RISTRETTA	• numero limitato di offerte da valutare e conseguentemente un minor dispendio di risorse da parte del commissione di valutazione/dell'AA, • possibilità di limitare la partecipazione solo agli operatori sul mercato con un elevato livello di specializzazione (nel caso di appalti complessi nei quali la preparazione dell'offerta comporti costi significativi, limitare il numero di offerenti mediante preselezione può rendere l'offerta più attraente, poiché la probabilità di aggiudicarsi l'offerta è maggiore per gli offerenti preselezionati rispetto a quanto accade in una procedura aperta.)	• minor concorrenza a causa del limitato numero di offerenti, • maggiori probabilità di ricorsi che richiedano misure correttive, poiché le azioni e le decisioni dell'AA riguardano una procedura composta da due processi, • requisiti più elevati e complicati per quanto concerne la trasparenza.

La **procedura negoziata** può essere impiegata solo in circostanze eccezionali, come prescritto dalla direttiva 2004/18/CE. In tutti i casi, l'utilizzo della procedura deve essere motivato. L'AA deve garantire la parità di trattamento degli offerenti. L'onere della prova delle circostanze che consentono l'impiego della procedura negoziata grava sull'AA.

Esistono due tipi di procedura negoziata ai sensi della direttiva 2004/18/CE:

1) procedura negoziata <u>con previa pubblicazione</u> di un bando di gara (articolo 30 della direttiva 2004/18/CE):
   Le AA pubblicano e negoziano le condizioni dell'appalto. Tale appalto comporta la presentazione di offerte formali da parte di almeno tre candidati (preselezionati sulla stessa base della procedura ristretta illustrata in precedenza, a condizione che siano presenti almeno tre candidati che soddisfino i criteri minimi di qualificazione), con una negoziazione sulle condizioni finali nell'ambito di una procedura di gara. Questa procedura può essere utilizzata:
   - qualora la natura del requisito non consenta una fissazione globale dei prezzi;
   - qualora non sia possibile specificare i requisiti di un servizio con una precisione tale da consentire agli offerenti di rispondere con offerte con l'indicazione dei prezzi;
   - nel caso siano richiesti lavori realizzati unicamente a scopo di ricerca, sperimentazione o messa a punto e non per assicurare una redditività o il recupero dei costi di ricerca e di sviluppo; e
   - nel caso in cui una procedura aperta, ristretta o un dialogo competitivo non abbia attratto offerte regolari e accettabili (per **offerte irregolari** ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18/CE si intendono offerte che non rispettano i documenti di gara, che sono state ricevute in ritardo, in relazione alle quali vi sono prove di collusione o corruzione, o che l'amministrazione aggiudicatrice ha giudicato anormalmente basse. Le **offerte inaccettabili** ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2004/18/CE sono offerte inaccettabili secondo le disposizioni nazionali compatibili con le disposizioni degli articoli 4, 24, 25, 27 e quelle del Capitolo VII (ad esempio, offerte presentate da offerenti che non possiedono la qualificazione necessaria).

Le AA possono non pubblicare un bando di gara (BG) se includono nella procedura negoziata tutti, e soltanto, gli offerenti in possesso dei requisiti di cui agli articoli da 45 a 52 della direttiva 2004/18/CE, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate.

2) Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (articolo 31 della direttiva 2004/18/CE):

Le AA negoziano, senza pubblicità, le condizioni dell'appalto direttamente con una o più parti. Si tratta di un'eccezione ai principi fondamentali di apertura, trasparenza e concorrenza e di una procedura impiegata in casi del tutto eccezionali. L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego della procedura negoziata grava sull'AA.

Le situazioni principali in cui tale procedura può essere utilizzata sono:

- casi di estrema urgenza motivati da circostanze imprevedibili. Questa procedura riguarda casi di estrema urgenza imprevedibili per l'AA dall'inizio della procedura di gara e non imputabili ad azioni compiute dall'AA (come calamità naturali, inondazioni...).
- per lavori/servizi/forniture complementari, motivati da circostanze impreviste verificatesi nonostante l'AA abbia preparato con diligenza l'appalto e/o il capitolato d'oneri (cfr. le cause T-540/10 e T-235/11, *Spagna/Commissione*)
- qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero a causa dell'esistenza di diritti speciali o esclusivi, esista un solo possibile fornitore o prestatore di servizi;
- nel caso in cui una procedura aperta o ristretta non abbia attratto alcuna offerta o alcuna offerta appropriata – (purché tutti coloro che hanno presentato offerte siano inclusi nelle negoziazioni e le specifiche del requisito non siano sostanzialmente modificate. Con l'espressione **alcuna offerta appropriata**, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2004/18/CE, si intendono le offerte inutilizzabili, senza alcuna pertinenza con l'appalto e quindi manifestamente inadeguate a rispondere alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice e ai requisiti specificati nei documenti di gara; cfr. causa C–250/07, *Commissione/Grecia*).
- per la proroga di appalti esistenti e di appalti aventi per oggetto la ripetizione di lavori/forniture/servizi a determinate condizioni; e
- per l'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 prevista da leggi o regolamenti.

Il ricorso a queste procedure rappresenta una deroga rispetto alle disposizioni generali e deve perciò essere motivato. Le AA dovrebbero garantire che le circostanze precise che giustificano la negoziazione di cui alla direttiva siano preesistenti rispetto alla decisione dell'impiego di tale procedura. È fondamentale che qualsiasi proposta d'impiego della procedura negoziata venga giustificata da un riferimento dettagliato alla direttiva. In caso di dubbio, è opportuno ottenere una consulenza legale (registrata per iscritto a tal fine). Si noti che le definizioni di "eccezioni" e "urgenza" sono interpretate restrittivamente. L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego della procedura negoziata grava sull'AA.

La procedura del **dialogo competitivo** mira a ottenere una certa flessibilità nell'appalto relativo a progetti "particolarmente complessi", che si configurano nel caso in cui l'AA non sia oggettivamente in grado:

- di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi, e/o
- di specificare l'impostazione giuridica e/o finanziaria di un progetto.

A titolo di esempio, questa procedura può essere impiegata per i progetti mai forniti/costruiti prima, come lo sviluppo di nuovi e complessi sistemi informatici, progetti di PPP, gestione di infrastrutture o installazioni (cfr. articolo 1, paragrafo 11, lettera c), della direttiva 2004/18/CE). L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego di questa procedura grava sull'AA.

La **complessità a livello tecnico** si configura nei casi in cui l'AA non sia in grado di definire i mezzi per soddisfare le proprie esigenze e/o di raggiungere i propri obiettivi. Si possono verificare due situazioni: che l'AA non sia in grado di definire i mezzi tecnici da impiegare per ottenere la soluzione prescritta (raro) oppure che l'AA non sia in grado di determinare quale tra le diverse soluzioni possibili sia la più adatta a soddisfare le proprie esigenze (più frequente). In entrambi i casi l'appalto in questione verrebbe considerato come particolarmente complesso. In tali situazioni l'AA potrebbe considerare l'eventualità di accettare offerte di varianti. Per maggiori informazioni, si rimanda alla sezione 2.4.4 e allo strumento 7.

La **complessità in ambito finanziario o legale** può determinarsi in progetti che comportino un finanziamento complesso e strutturato, di cui non è possibile stabilire in anticipo l'impostazione finanziaria e giuridica. Una complessità di questo tipo si presenta molto spesso nei progetti di PPP.

1.5 Soglie e pubblicità

Un appalto può essere o meno soggetto alle norme UE in materia di appalti pubblici (e quindi all'obbligo di pubblicità e alle procedure di aggiudicazione UE) in base al suo valore monetario. Se il valore dell'appalto supera una determinata soglia (che viene modificata ogni due anni) occorre attenersi alle prescrizioni della direttiva 2004/18/CE. Il calcolo del valore stimato dell'appalto può essere eseguito sulla base delle statistiche di vendita dei fornitori attuali o precedenti. Ad esempio, un'AA calcola i costi mensili per singola fornitura/servizio per 12 mesi per un periodo totale di 4 anni; a seconda dell'importo totale dell'appalto così ottenuto, si dovrà applicare la direttiva oppure si applicheranno normative nazionali in materia di appalti. Per maggiori informazioni, consultare l'articolo 9 della direttiva 2004/18/CE.

I valori soglia aggiornati possono essere consultati al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm

Per i contratti misti comprendenti lavori, forniture e/o servizi combinati tra loro in un unico appalto vale il principio per cui la soglia pertinente per i lavori, le forniture o i servizi dovrebbe essere determinata sulla base della finalità principale del contratto. Il problema principale riguarda appalti misti comprendenti lavori e servizi: non è il valore di ciascun aspetto dell'appalto a determinare la finalità principale dell'appalto, bensì l'oggetto dell'appalto (cfr. la causa C-145/08, *Hotel Loutraki*, punto 48, e la causa C-331/92 *Gestión Hotelera Internacional*, punti da 23 a 26). In caso di dubbio le AA dovrebbero richiedere una

consulenza specialistica su quali norme applicare agli appalti misti (e, come regola generale per gli appalti pubblici, la prudenza non è mai troppa).

Se si superano le soglie, l'appalto è soggetto all'obbligo di pubblicazione nella GUUE. Ulteriori scelte di media per la pubblicità dipendono dalla strategia impiegata per l'appalto. Gli avvisi da inserire nella GUUE possono essere inviati in formato elettronico, in forma cartacea, via fax e in un formato standard; la GUUE viene pubblicata solo in formato elettronico. Qualora un appalto sotto soglia 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, in un sito web nazionale di appalti pubblici o in un sito web conosciuto per la pubblicazione di appalti pubblici.

La mancata pubblicazione è uno degli errori più gravi. In caso di dubbio, si raccomanda di pubblicare l'appalto nella GUUE per assicurare una concorrenza a livello di Unione.

Il **frazionamento artificioso degli appalti** consiste nel frazionare gli appalti finalizzati a raggiungere lo stesso obiettivo in appalti più piccoli per restare al di sotto delle soglie per la pubblicazione nella GUUE - cfr. articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE [consultare la sezione 1.1 - Stabilire l'oggetto dell'appalto/della singola opera/della pubblicità come singolo appalto o in lotti]. Tale direttiva si applica a tutti gli appalti pubblici (l'appalto consta di tutte le parti (lotti) necessarie ad assolvere alla sua finalità) aventi per oggetto forniture, lavori e servizi il cui valore stimato è uguale o superiore alle soglie come specificato. Le caratteristiche che determinano il tipo di procedura da impiegare e i diversi obblighi giuridici sono:

- la finalità dell'appalto (lavoro, fornitura o servizio); e
- il valore dell'appalto (al netto dell'IVA).

Ad esempio, se l'appalto prevede la tinteggiatura di un edificio di 10 stanze, l'AA non può frazionare l'appalto in 10 o meno (ad esempio 6) appalti e così assegnare gli appalti senza procedura di aggiudicazione dell'appalto. Tutti i servizi/le forniture o i lavori necessari devono essere "riuniti" per creare un complesso funzionale; nell'esempio fornito, essi devono essere calcolati per il valore totale dei 10 appalti. Il valore globale determina se l'offerta debba essere assoggettata alla direttiva 2004/18/CE.

Il frazionamento artificioso degli appalti al fine di ottenere che siano sotto la soglia fissata dall'UE per la pubblicazione è illegale.

Suddivisione dell'appalto in fasi: L'AA può suddividere l'appalto in fasi a condizione che ciò venga indicato nei documenti di gara e che il bando di gara sia equo, aperto e trasparente. 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 visti nel loro insieme servono a raggiungere lo stesso obiettivo, i valori devono essere aggregati. Ad esempio, un progetto per la realizzazione di una strada dalla città x alla città y può essere suddiviso in diverse fasi (fase 1 dal punto di collegamento xx al punto di collegamento zz, seguita dalla fase 2 dal punto di collegamento zz a...) con i rispettivi appalti se il progetto deve essere realizzato in tempi lunghi.

1.6 Requisiti operativi per l'avvio di una procedura di gara

Alla fine della fase di pianificazione, i seguenti requisiti operativi fondamentali per avviare la procedura di gara devono essere stati soddisfatti.

- Raccolta di tuttti i dati/informazioni necessari per quantificare il capitolato d'oneri (inclusi i requisiti inerenti le banche dati informative).
- Preparazione del capitolato d'oneri (ciò dovrebbe comprendere la consultazione dei clienti/utenti e di altre parti interessate, la stesura del capitolato d'oneri e l'approvazione della versione finale del capitolato d'oneri).
- La specificazione di qualsiasi requisito supplementare deve essere affrontata separatamente rispetto ai requisiti principali (ad esempio, requisiti principali sono automobili a quattro porte e requisiti supplementari sono automobili a cinque porte). Qualsiasi requisito supplementare e aggiuntivo deve inoltre essere gestito separatamente nella stesura delle distinte dei prezzi (o computi estimativi) ma deve essere considerato insieme con i requisiti principali per stimare il costo totale dell'appalto (ad esempio il numero delle auto a quattro porte richieste, più il numero delle auto a cinque porte richieste).
- Calcolo di una stima realistica pre-offerta dei costi dell'appalto da aggiudicare.
- Conferma del fatto che i livelli e gli standard specificati possono essere ottenuti con la dotazione finanziaria disponibile.
- Consultazione di mercato su capitolato d'oneri proposto, proposte di appalto, procedure di gara e tempistiche.
- Analisi comparativa dei livelli e degli standard proposti rispetto a disposizioni simili in altri appalti.

Errori comuni che causano rettifiche finanziarie nella fase di pianificazione:

1. **Aggiudicazione diretta di un appalto con motivazione inadeguata della mancata pubblicazione di un bando di gara (BG).**

Esempio: Il BG non è stato pubblicato secondo le norme pertinenti (ad esempio pubblicazione nella GUUE laddove prescritto dalla direttiva 2004/18/CE o dalla normativa nazionale) e l'appalto è stato aggiudicato direttamente senza alcuna concorrenza.

Come evitarlo: Il calcolo del valore dell'appalto dovrebbe basarsi su una stima preliminare corretta. A tal proposito si ricorda che i metodi di calcolo sono illustrati all'articolo 9 della direttiva 2004/18/CE. Il modo più semplice per evitare questo errore è pubblicare un BG per tutti gli appalti al di sopra delle soglie UE o nazionali pertinenti a seconda del tipo di appalto in questione.

Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2004/18/CE:

se gli appalti pubblici di forniture o di servizi presentano carattere di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, è assunto come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto alternativamente:

a) il valore reale complessivo dei contratti analoghi successivamente conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato, se possibile, al fine di tener conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale, oppure
b) il valore stimato complessivo dei contratti successivi conclusi nel corso dei dodici mesi

successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio se questo è superiore a dodici mesi.

Per gli appalti di servizi che non fissano un prezzo complessivo:
a) se trattasi di appalti di durata determinata pari o inferiore a 48 mesi, il valore complessivo stimato per l'intera loro durata;

b) se trattasi di appalti di durata indeterminata o superiore a 48 mesi, il valore mensile moltiplicato per 48.

2. Frazionamento artificioso di appalti relativi a lavori/servizi/forniture.

Esempio: Un progetto relativo a lavori o l'acquisto proposto di una determinata quantità totale di forniture e/o servizi viene suddiviso artificiosamente in diversi appalti con l'intenzione di ottenere che il valore di ciascun appalto resti al di sotto delle soglie fissate dalla direttiva 2004/18/CE, ossia in modo da evitare deliberatamente la pubblicazione dell'appalto nella GUUE per l'intera serie di lavori, servizi e forniture in questione.

Come evitarlo: Assicurarsi che vengano considerati la vera portata e il vero valore dell'appalto e che il calcolo venga eseguito correttamente secondo quanto previsto dall'articolo 9 della direttiva 2004/18/CE. Il valore dei singoli lotti dovrebbe essere aggregato al fine di accertare se il valore globale superi le soglie fissate dalla direttiva.

3. Casi che non giustificano il ricorso alla procedura negoziata eccezionale con previa pubblicazione di un BG o senza previa pubblicazione di un BG.

Esempio: Un'AA aggiudica un appalto pubblico mediante procedura negoziata senza poter provare che tale procedura fosse motivata.

Come evitarlo: La procedura negoziata può essere utilizzata solo eccezionalmente e solo in circostanze specifiche, indicate agli articoli 30 e 31 della direttiva 2004/18/CE. Prima di ricorrere a tale procedura, occorre controllare con attenzione la direttiva per accertare l'esistenza delle circostanze particolari in cui è possibile impiegare una procedura negoziata, consultando le autorità nazionali responsabili degli appalti pubblici in caso di dubbio. L'articolo 30 specifica nel dettaglio l'utilizzo della procedura negoziata con previa pubblicazione di un BG. L'articolo 31 illustra nel dettaglio l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un BG. L'impiego della procedura negoziata rappresenta una deroga rispetto alle disposizioni generali. Le AA dovrebbero garantire l'esistenza delle precise circostanze che motivano la negoziazione, come stabilito dalla direttiva esistono; si raccomanda perciò vivamente che esse documentino i motivi della scelta della procedura negoziata.

4. i) Criteri di selezione sproporzionati e discriminatori e ii) criteri di aggiudicazione non correlati con l'oggetto dell'appalto.

Esempio: i) Qualora possa essere dimostrato che i livelli minimi di capacità fissati per un determinato appalto siano sproporzionati rispetto all'oggetto dell'appalto, ovvero che essi sono discriminatori e creano perciò un ostacolo ingiustificato per gli offerenti. I casi titpici comprendono la fissazione di criteri finanziari di livello eccessivamente elevato (sproporzionato), oppure la richiesta dell'iscrizione di esperti ad un ente nazionale, e il

mancato riconoscimento delle qualifiche equivalenti di altri Stati membri.

ii) Utilizzo di un criterio di aggiudicazione quale il numero di precedenti appalti completati con una determinata amministrazione aggiudicatrice. Questo criterio non è correlato con l'oggetto dell'appalto e potrebbe inoltre essere considerato discriminatorio in quanto favorisce potenzialmente le aziende locali che hanno maggiori probabilità di soddisfare questo criterio.

Come evitarlo: Prima della pubblicazione del bando di gara, l'AA dovrebbe verificare che i criteri di selezione e di aggiudicazione, nonché la relativa metodologia, siano proporzionati e non discriminatori. Occorre tener presente che gli articoli da 44 a 53 della direttiva 2004/18/CE stabiliscono i requisiti relativi ai criteri di selezione e di aggiudicazione. Gli strumenti 5 e 6 forniscono consigli su come usare correttamente i criteri.

5. Errori negli ordini effettuati nell'ambito di un accordo quadro

Esempio: Un'AA che ha concluso un accordo quadro con più fornitori effettua un'ordinazione diretta scegliendo autonomamente il fornitore dall'accordo quadro. I fornitori non sono stati classificati sulla base della valutazione originaria delle offerte.

Come evitarlo: L'AA deve classificare i fornitori sulla base dei criteri di aggiudicazione definiti nei documenti della gara numerati come 1, 2, 3, 4 ecc. L'AA deve innanzitutto definire una soglia per l'ordinazione diretta dal fornitore numero 1 (ad esempio, ordini inferiori ai 30 000 EUR). Se il fornitore numero 1 non può soddisfare la richiesta (il che può essere accettato dall'AA solo in casi rari, giustificati), l'ordine viene assegnato al fornitore numero 2, e così via. In secondo luogo, l'AA stabilisce che gli ordini al di sopra della soglia stabilita per l'ordinazione diretta verranno assegnati in base ad una mini-gara tra tutti i fornitori dell'accordo quadro, sulla base dei documenti di gara e dei criteri di aggiudicazione originari. L'articolo 32 della direttiva 2004/18/CE definisce le prescrizioni in materia di accordi quadro.

Esempi concreti

Frazionamento artificioso per evitare l'applicazione della direttiva 2004/18/CE

Esempio 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.

Esempio 2: I lavori del progetto sono stati frazionati artificiosamente 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'AA.

2. Pubblicazione

Scopo di questa fase è attrarre offerte a prezzi concorrenziali per realizzare un appalto i cui risultati rispondano alle esigenze dell'AA.

2.1 Pubblicazione di avvisi e bandi dell'Unione europea

Un principio fondamentale della normativa UE in materia di appalti pubblici prevede che tutti gli appalti al di sopra di un determinato valore soglia debbano essere pubblicati nella GUUE in un formato standard a livello UE, affinché gli operatori economici di tutti gli Stati membri abbiano la possibilità di partecipare agli appalti per i quali ritengono di avere i requisiti. L'AP segnala al mercato gli appalti futuri, il BG avvia una procedura d'appalto specifica e l'avviso di aggiudicazione informa il mercato del risultato di una determinata offerta.

I moduli standard utilizzati per gli appalti pubblici europei sono disponibili online su eNotices. Tutti gli avvisi e i bandi trasmessi alla GUUE devono utilizzare un vocabolario standard. Il Vocabolario comune per gli appalti ("*Common Procurement Vocabulary*" - CPV) è un sistema di classificazione a otto cifre (più una nona cifra di verifica) con cui vengono descritti tutti gli acquisti di lavori, servizi e forniture. I codici del Vocabolario comune per gli appalti sono accessibili online sul sito web di SIMAP; cfr. lo strumento 10.

Avviso di preinformazione (AP): La pubblicazione di un AP non è obbligatoria. Se si pubblica un AP ad inizio anno è tuttavia possibile utilizzare termini ridotti per la presentazione delle offerte. L'AP è stato introdotto affinché le AA potessero informare il mercato di tutti gli appalti futuri, previsti ad esempio per i sei mesi seguenti o l'anno successivo. Recentemente tuttavia le AA hanno iniziato ad usare l'AP per contratti specifici. È importante essere al corrente di qualsiasi altra proposta di appalto di servizi, lavori o forniture, il cui valore sia prossimo o superiore alle soglie europee, programmata nello stesso periodo all'interno dell'organizzazione dell'AA. L'AP per l'anno successivo può essere annunciato nei mesi di novembre/dicembre per l'anno seguente ma deve essere pubblicato almeno 52 giorni e non oltre 12 mesi prima della pubblicazione dell'appalto specifico.

Bando di gara (BG): Se l'appalto supera la soglia UE (e rientra perciò nell'ambito della direttiva 2004/18/CE), è obbligatorio pubblicare un BG. Una volta pubblicato l'avviso, in linea di principio non è possibile apportare modifiche sostanziali al contenuto principale, ad esempio per ciò che riguarda i requisiti tecnici del prodotto, il volume, la programmazione, i criteri di selezione e di aggiudicazione e le condizioni dell'appalto, poiché altrimenti si rende necessario annullare la gara d'appalto. È indispensabile che il contenuto dei bandi di gara sia preciso (e che sia conforme ai requisiti del capitolato d'oneri). Qualora nella fase di offerta vengano apportate modifiche di modesta entità, è obbligatorio pubblicare le modifiche nella GUUE e si raccomanda di prorogare sempre la scadenza per la presentazione dell'offerta.

Ai sensi della direttiva 2004/18/CE, è possibile inviare una rettifica delle informazioni/dei moduli pubblicati mediante il modulo n. 14 - corrigenda, creato dall'Ufficio delle pubblicazioni UE – TED. La pubblicazione di una rettifica è consentita anche dall'articolo 51 della nuova direttiva 2014/24/UE. Gli Stati membri hanno ricevuto inoltre una bozza dei nuovi moduli standard per le informazioni sulla pubblicità degli appalti pubblici, comprendente il modulo 14 (corrigenda) per la pubblicazione della rettifica.

Se non in casi estremamente specifici, la mancata pubblicazione di un BG per un appalto con valore superiore alle soglie verrà considerata una violazione delle norme UE in materia di appalti e può dar luogo a rettifiche finanziarie. L'ottemperanza ai requisiti di pubblicità stabiliti dalla direttiva 2004/18/CE è assicurata fornendo in modo chiaro e preciso tutte le informazioni richieste dal modulo standard.

Avvisi supplementari: Occorre informare sempre il mercato di qualsiasi variazione dei documenti e dei bandi (ad esempio il termine per la ricezione delle offerte) mediante pubblicazione di un ulteriore avviso (nonché informando tutti coloro che abbiano già espresso un interesse nei confronti dell'appalto). Se l'AA apporta modifiche sostanziali alle specifiche tecniche, ai criteri di selezione/aggiudicazione e/o alle condizioni dell'appalto, sarà necessario annullare la procedura. La nuova direttiva 2014/24/UE distingue tra modifica sostanziale e variazione della natura generale dell'appalto.

2.2 Procedure e tempistiche

2.2.1 Termini minimi

La scelta della procedura dovrebbe essere fatta e motivata nella fase di pianificazione. Per gli appalti sopra soglia, la procedura aperta e quella ristretta sono le più usate.

Indipendentemente dalla procedura scelta, il processo è disciplinato dettagliatamente per quanto concerne le tempistiche, la comunicazione e la documentazione. La programmazione deve ottemperare alle tempistiche stabilite dalla direttiva 2004/18/CE (cfr. la tabella sottostante per i termini di presentazione delle offerte).

Termini minimi

(espressi in giorni a partire dalla data di invio per la pubblicazione nella GUUE)

		Procedura aperta	Procedura ristretta	
		Offerte	Candidature	Offerte
SENZA AP	Per via ordinaria	**52**	**37**	**40**
	Bando per via elettronica	**45**	**30**	**35**
	Accesso elettronico	**47**		
	Bando e accesso per via elettronica	**40**		
CON AP	Per via ordinaria	**36**	**37**	**36**
	Bando per via elettronica	**29**	**30**	**31**

	Accesso elettronico Bando e accesso per via elettronica	**31** **24**			

La tempistica e le fasi della **procedura aperta** sono le seguenti:

- Concedere un termine minimo di 52 giorni per la ricezione delle offerte con decorrenza dalla data in cui il bando è stato inviato. Tale termine può essere ridotto per un totale di 12 giorni (diventando così di 40 giorni) qualora il BG venga trasmesso per via elettronica e l'AA offra un accesso elettronico completo ai documenti. Il termine può essere ridotto a 36 giorni a decorrere dall'invio del BG se un AP è stato pubblicato entro un periodo minimo di 52 giorni e massimo di 12 mesi prima della data di invito del BG. Se i bandi sono stati inviati per via elettronica, l'AP deve contenere le stesse informazioni del BG disponibili in quel momento (ad esempio il volume dell'appalto, i criteri di selezione e di aggiudicazione e la durata dell'appalto). Tutte le risposte ad eventuali domande degli offerenti devono essere rese anonime ed inviate a tutte le parti interessate al più tardi 6 giorni prima della data di presentazione delle offerte (articolo 39 della direttiva 2004/18/CE). I chiarimenti forniti agli offerenti non dovrebbero determinare la modifica del capitolato d'oneri iniziale (inclusi i criteri iniziali di selezione e aggiudicazione). Per garantire piena trasparenza prima della scadenza fissata per la presentazione delle offerte, tutti i chiarimenti dovrebbero essere pubblicati nel sito web dell'amministrazione aggiudicatrice affinché siano accessibili a tutti i potenziali offerenti.

- Quando è stata effettuata l'aggiudicazione, entro 48 giorni dall'aggiudicazione deve essere inviato per la pubblicazione nella GUUE un avviso di aggiudicazione.

La tempistica e le fasi della **procedura ristretta** sono le seguenti.

- Concedere un termine minimo di 37 giorni (che può essere ridotto a 30 giorni in caso di avviso per via elettronica) dalla data di invio del bando fino alla data entro cui devono essere ricevute le domande di partecipazione.
- Se l'AA desidera limitare il numero degli offerenti, per questa procedura il numero minimo deve essere di cinque offerenti. L'AA non è tuttavia tenuta a specificare un limite se non intende applicarlo.
- Successivamente l'AA deve selezionare gli offerenti che verranno invitati a presentare l'offerta sulla base di un questionario di preselezione (QP) (cfr. lo strumento 10 con un link al QP).
- Gli inviti a presentare offerte presentati per iscritto devono essere inviati agli offerenti selezionati prevedendo un periodo di almeno 40 giorni dall'invio degli inviti per la ricezione delle offerte. Questo termine può essere ridotto a 35 giorni qualora esista la possibilità di accesso elettronico completo ai documenti di gara.
- Se un AP è stato pubblicato elettronicamente entro un periodo minimo di 52 giorni e massimo di 12 mesi prima della data di invio del BG, il termine di presentazione delle offerte può essere ridotto a 31 giorni. L'AP deve contenere le stesse informazioni del BG disponibili al momento (ad esempio il volume dell'appalto, i criteri di aggiudicazione e il periodo dell'appalto).

- Tutte le risposte ad eventuali domande degli offerenti devono essere rese anonime ed inviate a tutte le parti interessate al più tardi sei giorni prima della data di presentazione delle offerte (articolo 39 della direttiva 2004/18/CE).
- Quando è stata effettuata l'aggiudicazione, entro 48 giorni dall'aggiudicazione deve essere inviato per la pubblicazione nella GUUE un avviso di aggiudicazione .

La tempistica e le fasi della **procedura negoziata con pubblicazione del BG** sono le seguenti.

- Prevedere un intervallo minimo di 37 giorni tra la data di trasmissione del bando di gara (non il bando originale senza esito) e la data entro cui devono pervenire le domande di partecipazione.
- Tutte le risposte ad eventuali domande degli offerenti devono essere rese anonime ed inviate a tutte le parti interessate al più tardi sei giorni prima della data di presentazione delle offerte (articolo 39 della direttiva 2004/18/CE).
- Dopo tale data l'AA può negoziare con uno o più offerenti.
- Quando è stata effettuata l'aggiudicazione, entro 48 giorni dall'aggiudicazione deve essere inviato per la pubblicazione nella GUUE un avviso di aggiudicazione .

Se il ricorso a questa procedura è motivato, l'AA ha l'obbligo di pubblicare un BG nella GUUE (secondo cui l'AA impiega la procedura) se ha ricevuto offerte irregolari, ovvero offerte considerate non idonee in seguito a valutazione in conseguenza dell'utilizzo della procedura aperta o ristretta e l'AA decide di non negoziare con tutti gli offerenti. Se l'AA decide di negoziare con tutti gli offerenti la pubblicazione del BG nella GUUE non è richiesta.

Procedura di dialogo competitivo: Tale procedura è stata introdotta per appalti "particolarmente complessi" e può essere utilizzata solo in circostanze eccezionali. Si tratta di una procedura adatta per appalti relativi a forniture, servizi e lavori qualora non sia possibile aggiudicare un appalto mediante la procedura aperta o ristretta e le circostanze non consentano di avvalersi della procedura negoziata. Il processo comporta sempre una procedura di gara e può utilizzare soltanto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come base per l'aggiudicazione. Molti appalti di partenariato pubblico-privato sono aggiudicati con l'impiego della procedura del dialogo competitivo.

2.2.2 Procedura accelerata

La procedura accelerata consente all'AA di accelerare sia la procedura ristretta sia quella negoziata in conformità dell'articolo 38, paragrafo 8, della direttiva 2004/18/CE. Tale procedura può essere usata qualora i termini normali fissati per la procedura ristretta o negoziata siano impraticabili per motivi di urgenza.

In questi casi un BG deve essere pubblicato nella GUUE e l'AA deve motivare nel bando le ragioni oggettive del ricorso alla "procedura accelerata". Il termine minimo per la presentazione delle domande di partecipazione è di 15 giorni (anziché 37) dalla data di invio del BG per la pubblicazione o non meno di 10 giorni se il bando è stato inviato per via elettronica. Il termine per la ricezione delle offerte è di 10 giorni; se l'AA si avvale della procedura accelerata, qualsiasi informazione supplementare richiesta dagli offerenti relativamente ai documenti di gara deve essere fornita non oltre quattro giorni prima del termine ultimo per la ricezione delle offerte. Ai sensi della direttiva 2004/18/CE, la procedura accelerata non può essere impiegata nella procedura aperta; nella nuova

direttiva 2014/24/UE è tuttavia prevista l'urgenza anche per la procedura aperta. Spesso si abusa dell'applicazione della procedura accelerata e l'AA deve essere in grado di motivarne l'impiego.

La procedura accelerata non va confusa con la procedura negoziata senza pubblicazione di un BG sulla base dell'estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili, come stabilito dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2004/18/CE che non richiede la pubblicazione di un BG. Le circostanze invocate per motivare l'estrema urgenza non devono essere imputabili all'AA.

2.3 Documenti di gara

Oltre a specificare le informazioni consuete (prezzo, consegna, scadenza per la presentazione dell'offerta ecc.), i documenti di gara dovrebbero contenere anche le seguenti informazioni:

- un riferimento al BG pubblicato;
- un'ulteriore elaborazione dei criteri di selezione e aggiudicazione stabiliti nel BG;
- la lingua in cui deve essere redatta l'offerta.

Le AA non dovrebbero modificare i criteri di selezione e di aggiudicazione successivamente alla pubblicazione del BG, salvo mediante rettifica pubblicata. la commissione di valutazione dovrebbe utilizzare solo i criteri pubblicati.

Al momento di iniziare la progettazione dei documenti di gara, occorre considerare le fasi e le questioni illustrate di seguito.

2.3.1 Elaborazione dei criteri di selezione

Come avviene per molte questioni in materia di appalto, è importante che l'AA fin dall'inizio prenda decisioni sul processo di selezione, idealmente durante la fase di pianificazione dell'appalto ma in ogni caso prima dell'emissione del bando e della verifica della metodologia. L'obiettivo è di aggiudicare l'appalto ad un offerente in grado di fornire quanto richiesto. La metodologia di selezione degli offerenti deve essere trasparente. Si raccomanda che venga istituito un meccanismo di punteggio preventivamente concordato, la cui trasparenza dovrà proteggerlo da eventuali obiezioni. L'AA potrebbe richiedere garanzie in materia di capacità finanziaria, tecnica e gestionale, salute e sicurezza, ambiente o criteri sociali.

Nella fase di selezione vengono compiuti numerosi errori comuni. L'AA non deve mai basare la propria selezione dei candidati/offerenti sul desiderio di avere fornitori locali o nazionali, poiché ciò è discriminatorio e contrario ai principi fondamentali del trattato UE. Le informazioni richieste dall'AA in questa fase devono essere proporzionate e pertinenti all'oggetto dell'appalto. Ad esempio, i requisiti finanziari e di assicurazione non devono essere fissati a livelli irragionevolmente elevati, eliminando automaticamente candidati che altrimenti sarebbero perfettamente competenti, oppure (più comunemente) non dovrebbero essere fissati senza aver considerato realmente gli effetti che produrrebbero. Un esempio comune è il caso in cui le AA fissano i requisiti di fatturato/vendite o il numero/valore dei lavori di riferimento eseguiti a un livello sproporzionatamente alto. Generalmente la migliore prassi prevede che il requisito del fatturato annuo degli offerenti

non debba essere fissato a un livello superiore al doppio del valore dell'appalto. Tale requisito non è stabilito dalla direttiva 2004/18/CE, bensì dall'articolo 58 della nuova direttiva 2014/24/UE. È possibile derogare a tale requisito se la fornitura/il servizio o i lavori richiedano un offerente finanziariamente e tecnicamente solido per via di un rischio elevato, ad esempio per quanto concerne la fornitura, la qualità del prodotto o il prezzo.

Tutti i criteri di selezione devono essere proporzionati e pertinenti al fine di valutare la capacità dell'offerente di fornire l'oggetto dell'appalto.

Qualsiasi criterio che possa essere considerato come discriminatorio o sproporzionato non è accettabile ai sensi della direttiva 2004/18/CE e può dar luogo a rettifiche finanziarie. Non sono accettabili modifiche sostanziali dei criteri di selezione già fissati. Dopo la pubblicazione sono accettabili solo modifiche minori, come variazioni della formulazione del testo o l'indirizzo per la presentazione delle candidature. Le modifiche dei requisiti, come la capacità finanziaria (fatturato annuo o requisiti patrimoniali), il numero di referenze o la copertura assicurativa sono considerate modifiche sostanziali e richiedono una proroga del termine di presentazione delle candidature oppure l'annullamento della procedura.

Molte AA confondono la fase di selezione (e i criteri di selezione) con la fase di valutazione (criteri di aggiudicazione). Occorre rammentare che la procedura di appalto comprende due parti: la selezione (degli offerenti) e la valutazione (delle offerte). Si tratta di due parti nettamente distinte tra loro e che non devono essere confuse. Nella fase di selezione l'obiettivo è di selezionare gli offerenti in grado di svolgere il compito loro affidato. La fase di valutazione valuta la migliore offerta ricevuta dagli offerenti selezionati. Si raccomanda vivamente di elaborare criteri appropriati di selezione e aggiudicazione in fase di pianificazione dell'appalto.

Per maggiori informazioni sui criteri di selezione, consultare lo strumento 5

2.3.2 Elaborazione del questionario di preselezione (QP)

Se con la procedura ristretta o negoziata o con il dialogo competitivo si intende ottenere un elenco ristretto di offerenti, ciò deve essere fatto in modo equo e trasparente (e documentato), garantendo a tutti parità di trattamento. Le informazioni degli offerenti che verranno utilizzate per la selezione possono essere ottenute in formato standard mediante un QP. Il QP può comprendere domande e richieste di documentazione per tutti i criteri di selezione di cui agli articoli da 44 a 52 della direttiva 2004/18/CE.

Dovrebbero essere effettuati controlli atti a garantire che il QP da compilare non sia in conflitto con alcuna norma relativa alla trasparenza e alla parità di trattamento. Il BG pubblicato nella GUUE e/o i documenti di gara dovrebbero sempre indicare che uno dei criteri di selezione è costituito dalle informazioni fornite dal candidato mediante il QP. In tal modo, le informazioni contenute nel QP vengono tenute in considerazione. Nel BG e nei documenti di gara dovrebbe essere chiaramente indicato se si utilizza un sistema di punteggi o la ponderazione. I questionari standard (QP) dovrebbero essere disponibili

presso il servizio responsabile degli appalti dell'AA oppure presso l'ufficio nazionale per gli appalti.

Cfr. lo strumento 4 su QP e inserimento nell'elenco ristretto

2.3.3 Elaborazione dei criteri di aggiudicazione e della loro ponderazione

La valutazione delle offerte presentate costituisce un passaggio critico della procedura di appalto e per tale motivo occorre operare con cura per garantire il risultato corretto e che la decisione sia stata presa in modo equo e trasparente.

I criteri di aggiudicazione degli appalti possono essere:

- esclusivamente il prezzo più basso; o
- l'**o**fferta **e**conomicamente **p**iù **v**antaggiosa (**OEPV**).

Se viene impiegato il metodo OEPV, il BG o i documenti di gara devono specificare tutti i criteri che verranno utilizzati. La migliore pratica prevede che il bando di gara o i documenti di gara indichino la matrice di calcolo o la ponderazione impiegata oltre alla metodologia di valutazione.

La valutazione delle offerte dovrebbe:

- prevedere criteri di aggiudicazione ponderati in modo da riflettere l'importanza/la priorità e che siano incentrati sui requisiti del capitolato (nessuna ponderazione in base al prezzo più basso);
- essere pertinente all'oggetto dell'appalto;
- basarsi preferibilmente su un modello che consideri un rapporto equilibrato tra prezzo e qualità, in cui il prezzo costituisce il criterio dominante espresso in %. Occorre operare con cura al fine di assicurare che il rapporto qualità/prezzo risponda ai requisiti dell'appalto;
- basarsi su criteri di aggiudicazione e un modello di valutazione approvati (inclusa la ponderazione relativa a ciascun criterio); e
- essere effettuata da una commissione di valutazione appropriata e sufficientemente rappresentativa, con l'esperienza, le competenze tecniche e le conoscenze necessarie allo scopo.

La competenza professionale pertinente deve essere assicurata all'interno della commissione di valutazione; in alternativa è possibile ricorrere ad altre figure professionali qualificate dell'AA che avranno la funzione di consulenti senza diritto di voto. Si consiglia di prendere contatto con queste persone prima possibile al fine di assicurarsi che siano disponibili.

L'adozione dei criteri di aggiudicazione adeguati per un determinato appalto è un elemento importante della pianificazione dell'appalto. I criteri di aggiudicazione dovrebbero essere elencati in ordine d'importanza (con la relativa ponderazione, se del caso), ad esempio: prezzo 50 %, qualità 30 %, servizio 20 %.

Cfr. lo strumento 6 sui criteri di aggiudicazione

2.3.4 Distinta dei prezzi

Il tipo di appalto influisce sulla documentazione relativa ai prezzi che verrà preparata. Ad esempio, negli appalti di lavori è solitamente prevista una griglia tariffaria o, più

probabilmente, un computo estimativo, che deve essere correlato con il capitolato d'oneri. La migliore prassi consiste nel preparare, internamente e nel dettaglio, un modello di offerta elaborato sulla base della documentazione relativa ai prezzi e del capitolato d'oneri. Ciò consente all'AA di individuare immediatamente le situazioni in cui l'offerente abbia individuato un errore nei documenti (e quindi proposto un prezzo "basso") dal quale potrebbe trarre ulteriore profitto (stimando i costi) qualora risultasse aggiudicatario. Tale pratica consente inoltre di verificare se i documenti della gara d'appalto contengano errori, ad esempio, se uno o più offerenti hanno chiaramente frainteso i requisiti e quindi offerto un prezzo che sembra essere anormale. Se si riceve un'offerta anormalmente bassa, un modello di offerta con prezzi accuratamente determinati, fungendo da riferimento, può essere fondamentale per giustificare il rigetto dell'offerta in questione (il rigetto di un'offerta anormalmente bassa può avvenire tuttavia solo dopo che l'AA abbia richiesto all'offerente una giustificazione per l'offerta anormalmente bassa e la abbia analizzata).

2.3.5 L'appalto

Una bozza dell'appalto dovrebbe essere acclusa ai documenti di gara affinché tutti gli offerenti possano presentare un'offerta sulla base della medesima documentazione. Nelle procedure aperta e ristretta non dovrebbe aver luogo alcuna negoziazione su dettagli dell'appalto una volta che è stata scelta l'offerta più idonea (in caso contrario, verrebbe violato il principio della parità di trattamento). La migliore prassi prevede che un appalto formulato correttamente contenga disposizioni circa l'indicizzazione dei prezzi su base annua, il regolamento, le violazioni, la responsabilità e gli obblighi di riservatezza. L'appalto dovrebbe essere equo ed equilibrato in termini di ripartizione del rischio. In particolare occorre evitare clausole o condizioni d'appalto che trasferiscono all'appaltatore 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. I documenti di gara, inclusi gli allegati e le proposte dell'aggiudicatario circa l'esecuzione devono essere inclusi nel contratto finale in base al quale verrà eseguito l'appalto.

Cfr. i link nello strumento 10

Risoluzione delle controversie: L'appalto dovrebbe prevedere disposizioni relative a meccanismi di risoluzione delle controversie. Si dovrebbero sempre prevedere soluzioni basate sulla mediazione. Gli appalti standard *pro forma* contengono spesso opzioni di clausole per la composizione delle controversie (e per molte altre questioni che l'AA può non aver considerato inizialmente, come i diritti di proprietà intellettuale). L'AA dovrebbe inoltre possedere particolari conoscenze in materia di diritto contrattuale per ciò che riguarda il risarcimento di danni; in caso contrario, dovrebbe avvalersi di una appropriata consulenza legale.

Clausole di modifica dell'appalto:

La regola generale è che le modifiche apportate all'appalto impongono una nuova procedura d'appalto. Solo in casi eccezionali, disciplinati dall'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE, l'appalto può essere modificato mediante procedura negoziata. Il modo in cui l'appalto affronta l'esigenza di apportare modifiche costituisce un aspetto critico. La pianificazione dell'eventualità di modificare l'appalto, ossia le circostanze e i limiti di costo e di ambito di applicazione, è un aspetto che deve essere considerato in modo approfondito durante la fase di pianificazione. Il bando e i documenti di gara dovrebbero quindi includere disposizioni adeguate.

La nuova direttiva 2014/24/UE indica il livello delle autorizzazioni richieste per la modifica dell'appalto nonché la portata delle modifiche consentite senza che sia necessario un nuovo bando. Il principio fondamentale è che qualsiasi modifica del bando iniziale che modifichi in modo sostanziale l'oggetto dell'appalto in termini di valore, tempistica o ambito di applicazione, nella misura in cui possa aver modificato il risultato dell'offerta iniziale, dovrebbe essere trattata come "sostanziale" e sottoposta quindi a nuovo bando come nuovo appalto per lavori o servizi complementari. Il contratto di appalto iniziale può prevedere eventuali lavori, servizi o forniture complementari e richiedere che i prezzi applicabili vengano indicati in fase d'offerta. L'articolo 72 della nuova direttiva 2014/24/UE spiega le ragioni di questa possibilità. Cfr. la sezione 6.2 Modifiche contrattuali e lo strumento 8.

2.4 Capitolato d'oneri e norme

2.4.1 Stesura del capitolato d'oneri

Il capitolato d'oneri è il documento più importante della procedura d'appalto. Esso dovrebbe descrivere il servizio/la fornitura/il lavoro da fornire, i livelli, le norme e gli input nonché gli output o i risultati richiesti. Nella fase di stesura, occorre tener presente che il capitolato d'oneri influisce direttamente sui costi.

Un capitolato d'oneri correttamente preparato dovrebbe:

- essere preciso nella descrizione dei requisiti;
- essere facilmente comprensibile sia dagli offerenti che da tutte le parti interessate;
- prevedere input, output e risultati chiaramente definiti, raggiungibili e misurabili;
- non menzionare alcuna marca o requisiti che possano limitare la concorrenza (o, nel caso vengano menzionate marche, includere il termine "o equivalente");
- fornire informazioni adeguatamente dettagliate che consentano agli offerenti di presentare offerte realistiche;
- identificare separatamente qualsiasi requisito supplementare o qualificato, ma considerarli nel loro insieme ai fini del calcolo;
- considerare (per quanto possibile) i punti di vista dell'AA, di clienti/utenti, altre parti interessate, nonché idee/input del mercato;
- essere redatto da persone adeguatamente competenti, appartenenti all'AA o esterne;
- essere elaborato in modo da considerare i criteri di accessibilità per le persone con disabilità 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 o personale dell'AA;
- essere approvato dalla commissione di valutazione e/o dalla direzione dell'AA, a seconda dei regolamenti interni applicabili;
- comprendere (per la specifica dei lavori) 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, computo estimativo (se del caso) e elenco prezzi dei lavori, una tempistica.

Molte delle migliori prassi delle AA includono ora nel capitolato d'oneri i dettagli del bilancio per l'appalto per rendere il fascicolo di gara il più trasparente possibile. La

dotazione di bilancio deve essere tuttavia realistica per i lavori, i servizi o le forniture richiesti. Inoltre, la fissazione di una dotazione di bilancio per un appalto che verrà assegnato con una ponderazione elevata attribuita alla qualità, come nel caso dei servizi professionali, significa in pratica che gran parte degli offerenti raggiungerà probabilmente la dotazione di bilancio indicata o ne rimarrà appena al di sotto. Una gara libera senza indicare una dotazione di bilancio è sempre possibile, tuttavia i documenti di gara devono specificare che l'AA si riserva il diritto di non procedere qualora non si ricevano offerte contenenti prezzi ragionevoli (o per qualsiasi altra ragione oggettiva). Prima di avviare la procedura di aggiudicazione, l'AA deve fissare perlomeno un prezzo massimo accettabile non pubblicato. Il capitolato d'oneri deve essere redatto in modo preciso. La menzione di marche e prodotti specifici contrasta con le regole di concorrenza leale e libera. Se è impossibile evitare questa disposizione, è indispensabile aggiungere l'espressione "o equivalente" e che qualsiasi offerta "equivalente" di questo tipo venga valutata in modo equo.

Una redazione inadeguata del capitolato d'oneri è spesso la prima causa di successive modifiche dell'appalto per via del fatto che non è stata indicata la vera portata dell'appalto proposto. Se all'appalto viene aggiunta una quantità significativa di lavoro "complementare" (mediante modifiche/variazioni), una volta sottoscritto il contratto di appalto, le dimensioni e il costo dello stesso risultano gonfiati rispetto a quanto inizialmente previsto. In tali circostanze, se i lavori vengono affidati all'appaltatore esistente senza che si svolga alcuna nuova procedura di aggiudicazione, le regole di concorrenza leale e libera vengono violate, poiché l'appalto non assomiglia più a quello inizialmente pubblicato. Il lavoro complementare verrà ridotto al minimo se la fase di pianificazione dell'appalto viene eseguita professionalmente e il capitolato d'oneri redatto in maniera esperta. È opportuno che l'AA fissi le priorità per ciascun progetto e fornisca un periodo di tempo adeguato per considerare tutti i problemi e i rischi, coinvolgendo, se necessario, esperti interni o esterni per elaborare il capitolato d'oneri e l'appalto.

2.4.2 Norme da applicare per la stesura del capitolato d'oneri

La regola fondamentale prevede che l'appalto debba essere definito con riferimento a tutte le norme europee pertinenti al caso. Laddove non esistano norme europee, l'AA deve prendere in considerazione i prodotti di altri Stati membri con prestazioni equivalenti rispetto ai prodotti nazionali. L'AA è pertanto tenuta a utilizzare:

- norme nazionali che recepiscano norme europee;
- omologazioni tecniche europee; o
- specifiche tecniche comuni, ossia specifiche che consentano l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri
- in tutti i casi, occorre aggiungere l'espressione "o equivalente".

Il capitolato d'oneri è il documento più importante che influisce sulla qualità generale e la competitività della procedura di appalto. Qualsiasi condizione che possa essere interpretata come discriminatoria, particolarmente nei confronti degli offerenti di un altro paese o che richieda beni che solo un fornitore (o fornitori di un paese) può fornire, è da ritenersi inaccettabile.

⚠ **Nel capitolato d'oneri, utilizzare l'espressione "o equivalente" per evitare di limitare la concorrenza**

Cfr. lo strumento 7 per altri consigli sulla stesura del capitolato d'oneri

2.4.3 Criteri sociali, etici e ambientali

Le AA utilizzano sempre più gli appalti pubblici come strumento per raggiungere obiettivi altri rispetto al semplice rapporto qualità/prezzo corretto. Questi possono includere anche criteri correlati con l'ambiente[5], l'economia locale (come l'assunzione di giovani o di persone che sono rimaste fuori dal mercato del lavoro per un lungo periodo), o valori sociali ed etici. Mentre questi obiettivi possono essere perseguiti legittimamente mediante gli appalti pubblici, occorre operare con cura affinché qualsiasi disposizione particolare sia conforme alla direttiva 2004/18/CE e alle norme nazionali al fine di garantire trattamento equo e paritario degli offerenti. Le nuove direttive UE in materia di appalti pubblici sono molto più esplicite sul modo in cui tali considerazioni possano essere integrate nella procedura di appalto. Cfr. anche causa C-225/98, *Commissione/Francia* ("Nord-Pas-de-Calais"); causa C-19/00, SIAC, causa C-448/01, *EVN e Wienstrom*; causa C-368/10, *Commissione/Paesi Bassi*; causa C-513/99, *Concordia Bus*; causa 31/87, *Beentjes*.

Cfr. i diversi argomenti nel sito web della DG GROW: link
Cfr. criteri ambientali specifici nel sito web della DG ENV: link

2.4.4 Varianti

Gli offerenti devono presentare le proprie offerte basandosi sul contenuto dei documenti di gara. Se viene presa la decisione strategica di far sì che oltre alle offerte basate sui documenti di gara, l'AA possa essere disponibile a considerare una variante supplementare di offerta (una soluzione alternativa non menzionata nel fascicolo di gara iniziale), i documenti di gara devono specificare i requisiti minimi per la variante dell'offerta. In tal caso i criteri di aggiudicazione devono tener conto dell'eventualità che si possano ricevere anche varianti di offerta oltre a quelle indicate nei documenti di gara. Si tratta di un compito non semplice, che richiede competenze tecniche adeguate all'interno della commissione di valutazione e che deve essere previsto e concordato in fase di pianificazione dell'appalto. Per maggiori informazioni, consultare la sezione 1.4 Complessità a livello tecnico

Cfr. la sezione sulle varianti nello strumento 7

2.5 Ricezione e presentazione delle offerte

L'AA deve concedere agli offerenti un termine ragionevole sia per ricevere i documenti di gara sia per presentare l'offerta, rispettando almeno i termini minimi stabiliti dall'articolo 38 della direttiva 2004/18/CE. Se necessario, i termini minimi possono essere prorogati, ad esempio per via della complessità dell'oggetto dell'appalto. Può essere

[5] La Commissione ha elaborato criteri relativi all'appalto pubblico verde per oltre 20 gruppi di prodotti, la gran parte dei quali è disponibile in tutte le lingue dell'Unione, cfr.: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

richiesto il pagamento di un contributo per ricevere il fascicolo di gara; l'importo non deve tuttavia essere sproporzionato. La migliore prassi prevede che i documenti di gara siano distribuiti gratuitamente e disponibili per il download sui siti web. Le offerte devono essere presentate per iscritto, consegnate personalmente o per posta. In caso di licitazione elettronica, che diverrà sempre più comune, occorre porre in essere alcune misure di salvaguardia relativamente alla riservatezza e agli avvisi di ricevimento. Devono essere accettate anche le firme elettroniche. Le offerte devono essere presentate secondo il metodo indicato nei documenti di gara. La tempistica dovrebbe tener conto della complessità dell'appalto. In particolare, in caso di appalti complessi, relativi alla progettazione e alla costruzione o di partenariato pubblico-privato (PPP), non sono rari periodi di preparazione dell'offerta di quattro/sei mesi.

- **Le tempistiche brevi possono essere interpretate come un ostacolo alla concorrenza.**
- **La richiesta di un pagamento di contributi elevati e sproporzionate per i fascicoli di gara può essere interpretata come un ostacolo alla concorrenza.**

2.6 Reclami, ricorsi e responsabilità

La direttiva 89/665/CEE 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, modificata dalla direttiva 2007/66/CE (la cosiddetta "direttiva ricorsi"), mira a garantire che i fornitori e gli appaltatori possano sporgere reclamo su una serie di questioni e che sia possibile presentare ricorso contro presunti inadempimenti da parte di un'AA. Le misure correttive possibili comprendono la sospensione di qualsiasi decisione presa dall'AA, l'annullamento di decisioni illegittime, compreso lo stesso appalto, e il pagamento di un risarcimento danni agli appaltatori. L'inadempimento degli obblighi sanciti dalla direttiva ricorsi potrebbe inoltre pregiudicare la possibilità che l'organizzazione possa ricevere in futuro finanziamenti europei, ovvero potrebbe portare a richiedere la restituzione di finanziamenti già erogati. L'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici può altresì avere conseguenze a livello finanziario, ad esempio per l'AA e il suo personale, che in determinate giurisdizioni possono essere ritenuti personalmente responsabili. Ove necessario, si può ricorrere a una consulenza legale per la gestione del reclamo.

Errori comuni che comportano rettifiche finanziarie in fase di invito a presentare un'offerta:

1. **Definizione insufficiente dell'oggetto dell'appalto che determina successive modifiche irregolari dell'appalto**

Esempio: La descrizione contenuta nel bando di gara e/o nel capitolato d'oneri non contiene informazioni sufficienti per consentire a potenziali offerenti/candidati di determinare l'oggetto dell'appalto. A titolo di esempio, se i documenti di gara indicano genericamente "arredi" o "autovetture" senza specificare che tipo di arredi o autovetture siano richiesti da parte dell'AA.

Come evitarlo: Chi redige il capitolato d'oneri dovrebbe essere abbastanza competente da

poter definire l'appalto in modo accurato e dovrebbe coinvolgere a tal fine altre parti interessate. Il capitolato d'oneri deve essere tuttavia scritto in forma neutrale e descrivere chiaramente i requisiti attinenti all'oggetto dell'appalto senza alcun riferimento discriminatorio a determinate norme o marche. L'articolo 23 della direttiva 2004/18/CE illustra i requisiti. Per ulteriori consigli sulla redazione del capitolato d'oneri, consultare lo strumento 7.

2. Mancata pubblicazione di un bando di gara

Esempio: Il BG non è stato pubblicato in conformità delle norme pertinenti, ad esempio mediante pubblicazione nella GUUE laddove prescritto dalla direttiva 2004/18/CE oppure mediante pubblicazione ai sensi della legislazione nazionale per gli appalti sotto le soglie.

Come evitarlo: Verificare il valore dell'appalto indicato nel *business case* rispetto a quanto stabilito dall'articolo 9 della direttiva 2004/18/CE. Se il valore dell'appalto supera le soglie finanziarie, l'appalto deve essere pubblicato nella GUUE mediante un BG.

3. Inosservanza dei termini minimi fissati per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione

Esempio: I termini per la ricezione delle offerte (o per la ricezione delle domande di partecipazione) erano inferiori ai termini stabiliti dalla direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: Ciò avviene nel caso in cui l'AA non conceda agli offerenti un periodo di tempo adeguato per poter partecipare alla gara. L'articolo 39 della direttiva 2004/18/CE disciplina la tempistica per le procedure di aggiudicazione dell'appalto (cfr. tabella nella sezione 2.2.1). L'AA deve considerare i termini prima di pubblicare il bando e deve fissare una tempistica realistica in fase di pianificazione. Se ci si avvale dei termini ridotti a causa della pubblicazione di un AP, occorre assicurarsi che l'AP contenga tutte le informazioni necessarie per il BG, inclusi i criteri di selezione e aggiudicazione, se disponibili in quel momento. La mancata pubblicazione nella GUUE di una proroga del termine e la comunicazione della proroga ai soli offerenti che abbiano già ricevuto i documenti di gara può creare una disparità di trattamento dei potenziali offerenti che non hanno avuto notizia della proroga.

4. Mancata pubblicazione della proroga dei termini per la ricezione delle offerte o delle domande di partecipazione

Esempio: I termini fissati per la ricezione delle offerte (o per la ricezione delle domande di partecipazione) sono stati prorogati senza rispettare l'obbligo di pubblicazione previsto dalle norme pertinenti (ossia pubblicazione nella GUUE, qualora l'appalto pubblico sia disciplinato dalla direttiva 2004/18/CE).

Come evitarlo: 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 BG, a norma degli articoli 2, 35 e 38 della direttiva 2004/18/CE.

5. Mancata indicazione dei criteri di selezione e/o di aggiudicazione (e ponderazione) nel BG o nel capitolato d'oneri

Esempio: Il BG e/o il capitolato d'oneri non fissano i criteri di selezione e aggiudicazione (inclusa la ponderazione), ovvero non li stabiliscono in modo sufficientemente dettagliato

in violazione degli articoli 44, paragrafo 2, e/o 53, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: I criteri di selezione e aggiudicazione (e ponderazione) devono essere indicati nel BG e nel capitolato d'oneri o altri documenti di gara. L'uso di liste di controllo e di BG, di documenti di gara/capitolato d'oneri *pro forma* può aiutare ad evitare che ciò accada.

6. Criteri di selezione illegittimi e/o discriminatori nel BG o nei documenti di gara

Esempio: Casi in cui gli operatori sono stati scoraggiati dal presentare offerte per via di criteri di selezione illegittimi contenuti nel BG o nei documenti di gara, in violazione degli articoli 2 e 44, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE. A titolo di esempio: l'obbligo di avere già un ufficio o una rappresentanza nel paese o nella regione, l'obbligo di esperienza nel paese o nella regione, l'obbligo di avere un fatturato annuo di 10 milioni di EUR nonostante il valore dell'appalto sia solo di 1 milione di EUR, l'obbligo di presentare un minimo di 5 attestazioni di prestazioni analoghe nel settore pubblico, ad esempio in caso di appalti per servizi di pulizia.

Come evitarlo: I criteri di selezione non devono essere sproporzionati o iniqui nei confronti di operatori economici di altri Stati membri. Nei casi summenzionati l'AA deve fissare un requisito di fatturato annuo ragionevole, oppure non può distinguere tra attestazioni di prestazioni nel settore pubblico o privato. In caso di dubbio, è opportuno ricorrere ad una consulenza legale. Per ulteriori indicazioni, consultare gli strumenti da 5 a 9.

7. Specifiche tecniche discriminatorie

Esempio: 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, violando così l'articolo 23, paragrafi 2 e 8, della direttiva 2004/18/CE. Ciò avviene talvolta qualora la stesura delle specifiche tecniche di un'attrezzatura sia affidata a personale senza esperienza, che si limiti a copiare le specifiche direttamente dalla brochure di un determinato produttore, senza rendersi conto che ciò può ridurre il numero di aziende in grado di fornire tale attrezzatura.

Come evitarlo: L'espressione "o equivalente" dovrebbe essere impiegata in tutti i casi in cui sia inevitabile far riferimento ad una determinata marca. Al momento della stesura delle specifiche tecniche, occorre accertarsi che esse non vengono semplicemente copiate dalle specifiche di un determinato produttore e che siano sufficientemente generiche da garantire un'autentica concorrenza tra numerosi di fornitori. Cfr. lo strumento 7.

8. Criteri di selezione sproporzionati:

Esempio: Richiedere agli offerenti di fornire attestazioni di prestazioni precedenti aventi un valore e un ambito significativamente superiori rispetto all'appalto bandito. Tale clausola è sproporzionata e potrebbe limitare inutilmente il numero di offerenti in violazione dell'articolo 44, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: Assicurarsi che le attestazioni richieste riguardino lavori di natura e dimensioni analoghe a quelle dell'appalto bandito.

9. Procedura negoziata senza motivazione (con o senza previa pubblicazione di un BG)

Esempio: l'AA aggiudica un appalto pubblico con procedura negoziata, con o senza pubblicazione di un bando di gara, senza che tale procedura sia giustificata dalle

disposizioni pertinenti.

Come evitarlo: Tale ipotesi rappresenta una violazione fondamentale delle norme relative ad una concorrenza leale e libera; occorre ricordarsi sempre di motivare nel business case la decisione della scelta della procedura. Si tenga presente che gli articoli 30 e 31 della direttiva 2004/18/CE definiscono le circostanze estremamente limitate in cui è possibile impiegare eccezionalmente la procedura negoziata e i requisiti correlati, molto restrittivi, che ne giustificano l'uso, in particolare quelli per il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. L'onere della prova delle circostanze che consentano l'impiego di questa procedura grava sull'AA.

10. Selezione discriminatoria (ad esempio norme/qualifiche nazionali specificate senza ammettere norme/qualifiche "equivalenti")

Esempio: Casi in cui gli operatori sono stati scoraggiati dal presentare offerte per via di criteri di selezione illeciti inseriti nel BG o nei documenti di gara, in violazione degli articoli 2, 44, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/18/CE. Ad esempio, l'obbligo di possedere già un determinato certificato di qualificazione/professionale riconosciuto da un organismo del paese dell'AA al momento della presentazione delle offerte sarebbe discriminatorio, in quanto difficilmente gli offerenti stranieri potrebbero ottemperare a tale obbligo al momento della presentazione delle offerte.

Come evitarlo: L'AA deve riconoscere norme/qualifiche equivalenti utilizzando l'espressione "o equivalente". L'iscrizione e il riconoscimento delle qualifiche può spesso avvenire dopo il termine di presentazione delle offerte. Per maggiori indicazioni, consultare gli strumenti 5 e 6.

11. Confondere criteri di selezione e criteri di aggiudicazione

Esempio: Casi in cui l'AA usa l'esperienza pregressa di un operatore con un appalto simile come criterio sia di selezione che di aggiudicazione, violando così gli articoli 44 e/o 53 della direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: L'esperienza pregressa con un appalto simile non dovrebbe essere usata come criterio di aggiudicazione, in quanto fa riferimento alla capacità dell'offerente di eseguire l'appalto e ciò dovrebbe essere valutato in fase di selezione e non in fase di aggiudicazione. Nella fase di aggiudicazione possono essere usati solo i criteri direttamente correlati con l'oggetto dell'appalto.

Esempi concreti

Uso di criteri con contenuti illeciti e/o discriminatori a livello locale

Esempio 1: Aggiudicazione. Una parte dell'offerta richiedeva "attrezzatura che deve essere già presente" al momento della presentazione dell'offerta. Il soddisfacimento di questo requisito aveva un peso del 30 % nei criteri di aggiudicazione.

Esempio 2: Selezione. I requisiti di gara indicavano che qualsiasi appaltatore che presentasse un'offerta doveva avere un ingegnere iscritto all'Ordine degli ingegneri del paese, limitando così in modo significativo la concorrenza internazionale. Questo requisito non dovrebbe essere fissato alla data di presentazione delle offerte, bensì dovrebbe essere richiesto esclusivamente in una fase successiva della procedura di aggiudicazione dell'appalto (ossia prima della fase della firma dell'appalto). Il requisito potrebbe essere specificato come condizione dell'appalto.

Inosservanza dei termini minimi fissati per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione

Esempio 3: Le linee guida sulle rettifiche finanziarie prevedono una rettifica finanziaria qualora il periodo consentito per ricevere i documenti di gara sia inferiore all'80 % del termine fissato per la presentazione delle offerte. Qualsiasi limite di tempo relativo alla disponibilità dei documenti di gara dovrebbe essere valutato in base a questo principio, in particolare qualora la scadenza per la presentazione delle offerte sia stata ridotta a causa della pubblicazione elettronica del BG o della pubblicazione di un AP. Se per qualsiasi motivo un'amministrazione aggiudicatrice non rende disponibile il fascicolo di gara durante i 10 giorni antecedenti la scadenza per la presentazione delle offerte, ciò può essere considerato una limitazione irragionevole della disponibilità dei documenti di gara. Ad esempio, se il termine standard per la presentazione di un'offerta in bando di gara aperto, ossia 52 giorni, viene ridotto a 45 giorni a causa della pubblicazione elettronica dei documenti della gara d'appalto e il termine per ricevere la documentazione viene anch'esso ridotto di 10 giorni (ad esempio 45 giorni – 10 giorni = 35 giorni), 35/45 = 77 %, ciò può comportare una rettifica finanziaria poiché il periodo in cui il fascicolo di gara è disponibile è minore dell'80 % del termine previsto per la presentazione delle offerte.

3. Presentazione delle offerte e selezione degli offerenti

Lo scopo della fase di presentazione e selezione è quello di assicurare che le offerte conformi vengano ricevute e selezionate in conformità delle norme e dei criteri stabiliti nel fascicolo di gara.

⚠ **Si raccomanda che la comunicazione con un offerente prima della ricezione delle offerte avvenga solo per iscritto, inviando le medesime informazioni a tutti gli offerenti. Le risposte a qualsiasi domanda formulata da un offerente devono essere rese anonime e diffuse a tutti gli offerenti indicando chiaramente i limiti in termini di tempo (per la presentazione dei quesiti e le relative risposte). La comunicazione con gli offerenti successivamente alla scadenza di presentazione delle offerte è circoscritta a chiarimenti relativi all'offerta e solo 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 Consegna dell'offerta in base alle istruzioni

Il tempo e il luogo della consegna delle offerte sono fissati nel bando di gara. Se un offerente chiede una proroga, ciò dovrebbe essere considerato e deciso dalla commissione di valutazione e/o dall'amministrazione aggiudicatrice. Se la decisione è di prorogare la data di presentazione delle offerte, tutti gli offerenti dovrebbero essere informati immediatamente per iscritto e un avviso dovrebbe essere inviato alla GUUE/al sito web utilizzato, affinché tutti i potenziali offerenti vengano avvertiti della nuova scadenza, nel caso siano interessati a presentare un'offerta data la proroga. Sono compresi tutti gli offerenti che abbiano già presentato offerte, i quali possono presentare un'offerta sostitutiva entro la nuova scadenza. Qualsiasi proroga del termine decisa dall'AA dovrebbe essere motivata e la procedura dovrebbe essere aperta e trasparente. Le proroghe possono essere giustificate ad esempio se l'AA ha bisogno di più tempo per rispondere alla domanda di un offerente.

L'invito a presentare offerte dovrebbe indicare chiaramente il luogo (nome, indirizzo, numero di stanza o dell'ufficio) dove far pervenire le offerte e far presente che non verranno considerate offerte che siano state consegnate diversamente rispetto alle istruzioni date. È responsabilità dell'offerente assicurarsi che la consegna avvenga in conformità all'invito a presentare offerte. Gli offerenti dovrebbero essere informati del fatto che le buste contenenti le offerte dovrebbero riportare il nome del mittente, nonché nome, indirizzo, numero di stanza o dell'ufficio dell'AA e il testo seguente: "Questa busta deve essere aperta solo dal responsabile dell'appalto (nome)".

3.2 Seguire le istruzioni per la presentazione di offerte

Il primo compito della commissione di valutazione è di controllare tutte le offerte per accertare che siano "conformi", ossia che le istruzioni fornite agli offerenti siano state seguite alla lettera. In caso contrario, le offerte 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. Questi aspetti della procedura sono importanti in quanto creano negli offerenti la consapevolezza etica del fatto che l'inottemperanza determinerà il rigetto dell'offerta e uno spreco evitabile delle loro preziose risorse.

3.3 Custodia dei documenti di gara

L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe dotarsi di un sistema atto a garantire che le offerte presentate restino riservate (anche se presentate per via elettronica) e custodite in modo sicuro. È inoltre opportuno che le AA emettano ricevute per le offerte consegnate a mano. La migliore prassi prevede che l'AA rediga un elenco delle offerte arrivate (per numero e data/ora) ed emetta una ricevuta all'offerente come conferma della ricezione dell'offerta.

3.4 Cerimonia di apertura delle offerte

Molte AA prevedono una cerimonia formale di apertura delle offerte, il che è raccomandato come migliore prassi. Il sistema varia da paese a paese. Alla cerimonia dovrebbero essere presenti almeno due membri della commissione di valutazione per registrare i dettagli delle offerte. Può essere invitato a partecipare anche il pubblico. Tutte le offerte non conformi devono essere respinte.

3.5 Selezione, requisiti minimi e documenti complementari

Le offerte che non soddisfano i requisiti di selezione/minimi devono essere respinte. In questa fase l'AA può soltanto chiedere agli offerenti di confermare le informazioni o di chiarire informazioni contraddittorie, ad esempio qualora alcune di esse siano scritte in modo poco chiaro o siano palesemente sbagliate. L'articolo 51 della direttiva 2004/18/CE sancisce quanto segue: "Documenti e informazioni complementari: L'amministrazione aggiudicatrice può invitare gli operatori economici a integrare o chiarire i certificati e i documenti presentati". L'amministrazione aggiudicatrice può, a sua discrezione, richiedere informazioni supplementari dagli offerenti al fine di garantire la massima concorrenza, a condizione che le informazioni complementari non abbiano l'effetto di modificare l'offerta. Ad esempio, un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe richiedere un determinato documento (ad esempio un certificato esistente) che l'offerente ha dimenticato di accludere all'offerta. Tuttavia, se lo fa, l'AA è obbligata a trattare allo stesso modo tutti gli offerenti (deve richiedere la documentazione complementare a tutti gli offerenti che debbano integrare la documentazione). I chiarimenti non devono essere intesi come negoziazioni. Eventuali rettifiche di calcoli sbagliati, errori matematici, ortografici o refusi, verranno accettate come integrazioni o chiarimenti. Non sono consentite alterazioni o modifiche sostanziali dell'offerta. Successivamente alla valutazione di qualsiasi informazione complementare così richiesta, la commissione di valutazione dovrebbe procedere a valutare tutte le offerte conformi.

Il processo di selezione è descritto nello strumento 5

Errori comuni che comportano rettifiche finanziarie nella fase di presentazione e selezione delle offerte:

1. **Eliminazione di candidati/offerenti con l'impiego di criteri di selezione illeciti, in violazione degli articoli 2 e 44 della direttiva 2004/18/CE.**

Come evitarlo: L'elaborazione più accurata e la verifica dei criteri di selezione e della metodologia di valutazione, insieme con il sistema di controllo degli appalti mediante *gateway review* da parte del commissione di valutazione/o dell'AA dovrebbero contribuire ad eliminare questo tipo di errori. Per gli appalti complessi, le AA possono scegliere di avvalersi della consulenza di specialisti. Cfr. lo strumento 5.

2. **Disparità di trattamento degli offerenti**

Esempio: Durante il processo di selezione, la commissione di valutazione non chiede chiarimenti a tutti gli offerenti circa le loro omissioni sullo stesso aspetto delle offerte. Ad esempio, richiedere ad un offerente di presentare un certificato di regolarità fiscale evidentemente omesso dalla documentazione presentata, e non richiederlo ad un altro che ha commesso la stessa omissione, rappresenterebbe una disparità di trattamento in violazione degli articoli 2 e 44 (selezione) della direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: Assicurarsi che tutte le richieste di chiarimento o di documentazione complementare siano formulate a tutti offerenti coinvolti su un piano di parità.

3. **Accettazione di offerenti che avrebbero dovuto essere eliminati in fase di selezione**

Esempio: 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 della commissione di valutazione. In alcuni casi questi offerenti si sono addirittura aggiudicati l'appalto. Questo è un chiaro caso di disparità di trattamento in violazione degli articoli 2 e 44 della direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: Occorre garantire che esista un meccanismo di controllo della qualità all'interno della commissione di valutazione al fine di assicurare che esista un riesame, per lo meno dell'aggiudicatario, per accertare che l'offerta soddisfi tutti i criteri di selezione.

4. **Modifica dei criteri di selezione dopo l'apertura delle offerte, con l'effetto dell'esclusione erronea di offerenti**

Esempio: I criteri di selezione sono stati modificati nel corso della fase di valutazione, con l'effetto di respingere offerenti che sarebbero stati ammessi se fossero stati applicati i criteri pubblicati.

Come evitarlo: La modifica dei criteri di selezione successivamente alla presentazione delle offerte è illegale e viola gli articoli 2 e 44 della direttiva 2004/18/CE.

5. Assenza di criteri di selezione oggettivi utilizzati per ridurre il numero di candidati

Esempio: In una procedura ristretta o negoziata con pubblicazione di un BG non sono stati elencati criteri di selezione oggettivi e pertanto non è chiaro il modo in cui l'AA ridurrà il numero di candidati invitati a presentare un'offerta ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 11, lettera b) della direttiva 2004/18/CE. Ad esempio, l'AA deve selezionare almeno cinque candidati a partecipare alla procedura di aggiudicazione dell'appalto finale. L'amministrazione aggiudicatrice è perciò tenuta ad elaborare criteri di selezione oggettivi e non discriminatori affinché i candidati sappiano esattamente quali sono i criteri in base ai quali verranno valutati.

Come evitarlo: Elaborare criteri di selezione trasparenti ed oggettivi, come ad esempio il

fatturato massimo annuo relativamente all'oggetto dell'appalto nell'arco degli ultimi tre anni, oppure tre esperienze quanto più simili all'appalto (valutate e decise dall'AA). Se non vengono elencati criteri oggettivi, il processo di selezione è illegale e viola gli articoli 2 e 44 della direttiva 2004/18/CE.

4. Valutazione delle offerte

Lo scopo di questa fase è quello di determinare l'aggiudicatario mediante la rigorosa applicazione dei criteri di aggiudicazione pubblicati.

Non si devono mai modificare i criteri di aggiudicazione o il metodo di valutazione nel corso della procedura di appalto

4.1 Prezzo più basso

Nella fase di pianificazione dell'appalto l'AA ha preso una decisione sul metodo di valutazione da applicare e ciò dovrebbe risultare chiaramente sia nel BG che nei documenti di gara. Se si sceglie il prezzo più basso, questo è il criterio più trasparente (e difficilmente gli offerenti possono contestare la decisione presa in base a tale criterio). La qualità viene tuttavia considerata solo dai requisiti minimi di qualità indicati nel capitolato d'oneri. Quello del prezzo più basso è quindi un criterio consigliabile a condizione che le specifiche tecniche possano essere fissate anticipatamente dall'AA: esse devono perciò essere le stesse in tutte le proposte.

4.2 Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)

Le amministrazioni aggiudicatrici applicano con sempre maggiore competenza il criterio dell'OEPV, che sta perciò diventando gradualmente il metodo di valutazione più apprezzato. Le AA devono avere le capacità di effettuare una valutazione basata su prezzo e qualità, pregio tecnico e caratteristiche funzionali; e gli offerenti, da parte loro, devono capire come preparare un'offerta su tali basi. La definizione iniziale delle specifiche tecniche, il controllo delle proposte rispetto a tali criteri e la valutazione delle offerte sulla base di prezzo e qualità richiedono livelli di competenza tecnica elevati. Se l'AA non possiede tali capacità occorre una formazione, così come il supporto da parte di esperti indipendenti rispetto a qualsiasi offerente. In una valutazione basata sull'OEPV è possibile (e ciò va davvero incoraggiato ove possibile) includere criteri correlati con l'ambiente e/o questioni sociali, nonché con i costi operativi.

Se viene applicato il criterio dell'OEPV, devono essere inclusi i dettagli di tutti i criteri (nonché la metodologia di valutazione proposta) – in ordine d'importanza – nel BG, nei documenti di gara, o in entrambi.

Impostare criteri OEPV per un appalto complesso richiede competenze tecniche considerevoli e le AA potrebbero aver bisogno di avvalersi di una consulenza da parte di esperti esterni. I consulenti tecnici possono essere inoltre utilizzati come membri senza diritto di voto delle commissioni di valutazione; è tuttavia importante che non sussistano conflitti di interesse rispetto a potenziali offerenti.

Consultare lo strumento 6 sulla valutazione delle offerte, incluso l'OEPV e il sistema di punteggi

4.3 Gestione di offerte anormalmente basse

Questa è una situazione che crea alcune difficoltà alle AA. Prima di decidere di rigettare quella che considera un'"offerta anormalmente bassa", l'AA deve definire cosa sia un'"offerta anormalmente bassa" per tutte le offerte! L'AA dovrebbe prima chiarire con l'offerente come mai l'offerta sia così bassa e se vi siano circostanze particolari che chiariscano in modo ragionevole l'offerta, come ad esempio soluzioni tecniche innovative o circostanze particolari che consentono di ottenere le forniture a condizioni favorevoli. Sulla base dell'analisi della motivazione fornita dall'offerente, l'AA dovrebbe decidere se l'offerta vada respinta o accettata. L'AA è obbligata a chiedere sempre una giustificazione dell'offerta anormalmente bassa e non solo quando l'offerta viene rigettata.

Ciò andrebbe affrontato innanzitutto nella fase di pianificazione dell'appalto. La domanda da porsi è "cosa facciamo se riceviamo una o più offerte anormalmente basse?" Un'offerta anormalmente bassa può evidenziare un errore nel capitolato d'oneri o potrebbe implicare una determinazione erronea del valore totale stimato dell'appalto. Può accadere che l'offerente abbia frainteso il capitolato o che questo non sia stato ben formulato (e possa perciò essere impugnato una volta sottoscritto il contratto d'appalto).

4.4 Chiarimenti

Durante l'esecuzione di una procedura aperta o ristretta l'AA può richiedere chiarimenti dagli offerenti su alcuni punti delle loro offerte. Non è tuttavia possibile effettuare negoziazioni su tali offerte. Tali richieste possono avere esclusivamente carattere di chiarimenti minori di informazioni già presentate dall'offerente.

In alcune circostanze l'AA è tenuta a chiedere all'offerente di fornire chiarimenti o integrare la documentazione presentata. Tale obbligo sussiste nel caso in cui il testo dell'offerente sia vago o non chiaro e qualora le circostanze di cui l'amministrazione aggiudicatrice è al corrente suggeriscano che tale ambiguità possa essere facilmente spiegata o eliminata. In tal caso azioni dell'AA che portassero all'esclusione dell'offerente senza la richiesta preventiva di chiarire o presentare documenti complementari contrasterebbero con il principio di buona gestione.
Cfr. la causa C-599/10, *SAG ELV Slovensko*, in cui è stato stabilito che l'AA può chiedere per iscritto ai candidati di chiarire la loro offerta senza tuttavia chiedere o accettare alcuna modifica della stessa. L'AA deve trattare i diversi offerenti in modo equo e su un piano di parità, di modo che non possa apparire che una richiesta di chiarimenti abbia favorito o sfavorito il candidato o i candidati cui essa è stata rivolta. Cfr. anche la causa C-42/13, *Cartiera dell'Adda*, punti 45 e 46.

I chiarimenti non dovrebbero avere l'effetto di modificare l'offerta già presentata per quanto concerne informazioni fondamentali come i prezzi, la qualità e gli elementi del servizio. Tutte le comunicazioni con gli offerenti devono essere completamente documentate.

4.5 Negoziazioni successive alla presentazione delle offerte

In una procedura ristretta o aperta non sono consentite negoziazioni e il responsabile dell'appalto deve fare attenzione a non negoziare le condizioni del contratto con gli offerenti, in quanto qualsiasi modifica invaliderebbe la procedura di valutazione. Se le

offerte contengono un errore aritmetico palese nel prezzo dell'offerta, l'AA può contattare l'offerente per chiarire e correggere il prezzo dell'offerta.

4.6 Decisione della commissione di valutazione

Il presidente della commissione di valutazione deve disporre che i risultati delle valutazioni delle offerte stabiliti dalla commissione stessa vengano presentati al comitato direttivo (qualora questo sia stato istituito). Una relazione completa e dettagliata sul processo e sull'esito delle deliberazioni della commissione di valutazione deve essere registrata e conservata nel fascicolo relativo all'appalto. Le relazioni di valutazione delle offerte devono essere chiare e sufficientemente dettagliate per dimostrare come è stata presa la decisione di aggiudicare l'appalto.

Errori più comuni che comportano rettifiche finanziarie nella fase di valutazione:

1. **Modifica dei criteri di aggiudicazione successivamente all'apertura delle offerte che determina l'accettazione non corretta di offerte**

Esempio: I criteri di aggiudicazione sono stati modificati, con l'effetto che la valutazione viene effettuata sulla base di criteri che non erano stati pubblicati. Talvolta, ciò può verificarsi nei casi in cui la commissione di valutazione elabori sottocriteri nel corso della valutazione.

Come evitarlo: Se i criteri di aggiudicazione devono essere modificati successivamente alla pubblicazione del BG, l'AA deve annullare la gara d'appalto e lanciarne una nuova o emettere un *erratum* e probabilmente una proroga del termine per la presentazione delle offerte. La modifica dei criteri di aggiudicazione successivamente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte rappresenta una violazione degli articoli 2 e 53 della direttiva 2004/18/CE.

2. **Mancanza di trasparenza/parità di trattamento nel corso della valutazione**

Esempio: I punteggi assegnati a ciascuna offerta sono poco chiari/ingiustificati/non sono trasparenti o non sono stati registrati completamente/ovvero la relazione di valutazione è inesistente o non contiene tutti gli elementi richiesti per dimostrare come si è giunti alla decisione di aggiudicare l'appalto ad un determinato offerente. L'articolo 43 della direttiva 2004/18/CE impone alle AA di conservare sufficienti informazioni su ciascun appalto sufficienti a poter successivamente motivare le decisioni prese a proposito della selezione degli operatori economici e dell'aggiudicazione degli appalti.

Come evitarlo: Ciò viola gli articoli 2, 43 e 53 della direttiva 2004/18/CE. Il presidente della commisisone di valutazione dovrebbe provvedere affinché vi sia una motivazione scritta per ciascun punteggio assegnato durante la valutazione delle offerte. 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.

3. **Un conflitto di interessi non dichiarato**

Esempio: In seguito a una segnalazione, si è scoperto che un membro del commissione di valutazione aveva rapporti non dichiarati con uno degli offerenti. Ciò costituisce una violazione dell'articolo 2 della direttiva 2004/18/CE, in base all'interpretazione data nella causa C-538/13, *e-Vigilo*.

Come evitarlo: Tutti i membri del commissione di valutazione dovrebbero firmare una dichiarazione di assenza di conflitti di interesse. L'AA dovrebbe inoltre utilizzare tecniche di segnalazione del rischio o di *data mining* per individuare e investigare eventuali legami non dichiarati tra il personale dell'AA e gli offerenti.

4. Modifica di un'offerta durante la valutazione

Esempio: L'AA ha consentito a un offerente di modificare la propria offerta durante la fase di valutazione delle offerte mediante presentazione di sostanziali informazioni complementari.

Come evitarlo: Ciò viola gli articoli 2 e 44, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE. Il responsabile dell'appalto e il presidente della commissione di valutazione devono accertarsi che vengano valutate esclusivamente le informazioni trasmesse durante la fase di ricezione delle offerte.

5. Negoziazione durante la procedura di aggiudicazione

Esempio: Nell'ambito di una procedura aperta o ristretta, l'AA ha negoziato con l'offerente o gli offerenti durante la fase di valutazione, determinando così una modifica sostanziale delle condizioni iniziali stabilite nel BG o nel capitolato d'oneri (ad esempio una variazione significativa dell'ambito del progetto o del prezzo contrattuale).

Come evitarlo: Ciò è vietato ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2004/18/CE. Qualsiasi chiarimento o comunicazione con gli offerenti che avvenga successivamente alla presentazione delle offerte dovrebbe avvenire per iscritto. Se vi sono perplessità circa la chiarezza dei documenti di gara, l'AA dovrebbe considerare l'eventualità di indire nuovamente l'appalto con un capitolato d'oneri modificato.

6. Rigetto di offerte anormalmente basse senza motivazione

Esempio: Le offerte appaiono anormalmente basse rispetto ai beni, lavori o servizi richiesti; tuttavia, prima di rigettare tali offerte, l'AA non richiede per iscritto le precisazioni ritenute pertinenti in merito agli elementi costitutivi dell'offerta in questione. Alcune AA hanno utilizzato un prezzo minimo di riferimento per le offerte, spesso calcolato con formula matematica, e hanno eliminando automaticamente le offerte inferiori al prezzo di riferimento senza aver prima chiesto ai candidati di dare spiegazioni sulle loro offerte. Ciò è vietato ai sensi dell'articolo 55 della direttiva 2004/18/CE.

Come evitarlo: Questa è una situazione comune a molte AA e può essere evitata grazie a un'accurata pianificazione pre-appalto, che comprenda la fissazione di prezzi di riferimento. L'AA deve dare l'opportunità agli offerenti con offerte basse di motivare tali offerte; essi non possono perciò essere esclusi automaticamente. L'AA è tenuta a chiedere all'offerente una motivazione scritta in cui chiarisca il motivo del prezzo basso della sua offerta.

Esempi concreti

Conflitto di interessi nella fase di valutazione delle offerte
Dopo l'aggiudicazione dell'appalto si è scoperto che la moglie del presidente della commissione di valutazione dell'AA era dirigente presso l'aggiudicatario. L'AA non aveva predisposto linee guida o protocolli per gestire un conflitto di interessi così evidente.

Riduzione sostanziale dell'ambito dell'appalto nel corso della procedura di aggiudicazione
Successivamente ad una fase di preselezione per un progetto avente un costo stimato di 600 milioni di EUR, si è deciso di ridurre l'ambito dell'appalto, con il risultato di un nuovo prezzo contrattuale di 60 milioni di EUR, mantenendo inalterato l'elenco degli offerenti già preselezionati. Ciò ha comportato una limitazione della concorrenza, poiché i criteri di preselezione non erano proporzionati rispetto all'ambito ridotto, e ciò avrebbe richiesto l'indizione di una nuova gara. Altri offerenti avrebbero potuto manifestare un interesse se avessero saputo del valore effettivo del progetto.

Modifica significativa dell'ambito dell'appalto nel corso della procedura di aggiudicazione
Una definizione non chiara dell'oggetto dell'appalto ha causato successive modifiche durante tutta la procedura di aggiudicazione; la mancanza di precisione del BG iniziale è stata usata come giustificazione per aumentare significativamente l'ambito dell'appalto, includendo servizi non contemplati inizialmente.

5. Aggiudicazione

5.1 Avviso di aggiudicazione

Quando l'AA ha deciso l'aggiudicatario dell'appalto, tutti i candidati devono essere informati dell'esito della gara. Dopo il termine sospensivo (cfr. sotto) e nell'ipotesi che non siano stati presentati reclami, il contratto di appalto può essere sottoscritto. Entro 48 giorni dalla firma del contratto di appalto l'AA deve trasmettere l'avviso di aggiudicazione alla GUUE per la pubblicazione (anche qualora non vi siano state risposte all'avviso pubblicato nella GUUE).

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. Non appena si noti che un avviso di aggiudicazione dell'appalto non è stato pubblicato, anche dopo il termine di 48 giorni, le AA dovrebbero comunque intervenire immediatamente per procedere alla pubblicazione.

5.2 Termine sospensivo e informazione agli offerenti

La direttiva ricorsi 89/665/CEE, modificata dalla direttiva 2007/66/CE (cfr. anche la sezione 2.6 su reclami, ricorsi e responsabilità), stabilisce il requisito di un termine sospensivo per il riesame delle decisioni di aggiudicazione dell'appalto prese dall'AA. Occorre inviare a tutti i partecipanti delle lettere (denominate "lettere sospensive") in cui si comunica la decisione di aggiudicazione dell'appalto nonché il fatto che l'appalto verrà aggiudicato alla scadenza del termine sospensivo (non meno di 10 giorni di calendario).

La lettera sospensiva deve informare il candidato della decisione raggiunta in conformità dell'articolo 41 della direttiva 2004/18/CE e indicare chiaramente l'esatto termine sospensivo applicabile in base alle disposizioni della legislazione nazionale che recepisce la direttiva ricorsi.

L'AA può decidere in qualsiasi momento di annullare una procedura di aggiudicazione dell'appalto con motivazione. Se la gara viene annullata, ciò dovrebbe essere notificato a ciascun candidato. La migliore prassi prevede che nell'avviso vengano fornite anche informazioni circa la tempistica per l'indizione di una nuova gara.

Non appena un appalto sia stato aggiudicato, l'AA deve conservare ed archiviare tutta la documentazione relativa alla fase di valutazione delle offerte, incluse tutte le offerte pervenute e la relazione della commissione di valutazione.

Errori comuni che comportano rettifiche finanziarie nella fase di aggiudicazione dell'appalto:

1. Negoziazione dell'appalto

Esempio: L'AA negozia con l'aggiudicatario in relazione all'ambito dell'appalto, concordando di incrementare o ridurre l'ambito e il prezzo indicati nell'appalto pubblicato. Gli elementi essenziali dell'aggiudicazione dell'appalto comprendono, a solo titolo esemplificativo: prezzo, natura dei lavori, periodo di realizzazione, condizioni di pagamento

e materiali utilizzati. È sempre necessario analizzare caso per caso quale sia un elemento essenziale.

Come evitarlo: Questo tipo di negoziazione viola l'articolo 2 della direttiva 2004/18/CE ed 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". Se prima della sottoscrizione dell'appalto l'AA scopre che occorre riformulare l'ambito, deve annullare la procedura di aggiudicazione dell'appalto e indire una nuova gara affinché il mercato possa avere un'altra possibilità di presentare offerte per l'appalto modificato. Ciò vale sia nel caso di ampliamento significativo sia nel caso di riduzione significativa dell'ambito di applicazione dell'appalto.

Esempio concreto

Negoziazione del prezzo con il candidato che offre il prezzo più basso in una procedura aperta

Sebbene il prezzo dell'offerta vincente nel caso di una procedura aperta rientrasse nella stima di bilancio dell'AA, l'AA ha invitato il candidato a negoziare per diminuire ulteriormente il prezzo dell'offerta.

Come evitarlo: Questo tipo di negoziazione è illegale in caso di procedura aperta o ristretta. La negoziazione con un unico offerente può essere utilizzata ai sensi delle procedure eccezionali indicate dall'articolo 31.

6. Esecuzione del contratto di appalto

Lo scopo di questa fase del processo è di assicurarsi che il contratto di appalto venga eseguito in modo soddisfacente e conforme all'esito della procedura di gara.

6.1 Rapporto tra stazione appaltante e contraente

Nel corso del primo incontro con l'aggiudicatario si dovrebbero stabilire le modalità di tenuta dei rapporti tra le parti, ivi compresi la frequenza degli incontri, i partecipanti, la redazione dei verbali, le relazioni sullo stato d'avanzamento e i piani di *escalation*. Per l'intera durata della fase di esecuzione del contratto d'appalto, l'AA è tenuta a organizzare incontri regolari con il contraente al fine di garantire il corretto adempimento delle condizioni d'appalto e dovrebbe inoltre prevedere il regolare monitoraggio e feedback del processo al fine di prevenire conflitti evitabili. È di cruciale importanza che i ruoli e le responsabilità delle parti stabiliti nel contratto siano concordati e compresi da entrambe le parti prima della firma dello stesso.

6.2 Modifiche contrattuali

Una buona pianificazione, un capitolato d'oneri dettagliato e solido e un'adeguata strutturazione del contratto da parte di un'AA diligente dovrebbero ridurre al minimo la necessità di apportare modifiche al contratto o di aggiudicare ulteriori appalti per lavori/servizi/forniture complementari durante la fase di esecuzione.

Le modifiche agli appalti e il ricorso alla procedura negoziata per lavori complementari con un appaltatore già esistente senza pubblicazione di un bando di gara per tali lavori e servizi complementari costituiscono uno degli errori più comuni e gravi. Nella maggior parte dei casi, se sono richiesti servizi/lavori complementari di notevole entità, è necessario indire una nuova gara d'appalto. Le uniche eccezioni a questa regola generale sono stabilite nell'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE. Poiché tale articolo deroga alla norma generale secondo cui lavori e servizi complementari devono essere oggetto di una nuova gara d'appalto, esso dovrebbe essere applicato solo in circostanze eccezionali e debitamente motivato. L'onere della prova delle circostanze che ammettono il ricorso alla procedura in deroga incombe sull'AA. Nel quadro dei controlli sugli appalti, queste procedure sono oggetto di scrutinio particolarmente attento.

Cfr. lo strumento 8 sulle modifiche ai contratti d'appalto

6.3 Chiusura del contratto

Al completamento del contratto d'appalto è importante tenere un incontro finale per valutarne l'esecuzione rispetto alle attese. Un elemento rilevante all'atto del completamento di un appalto è la comunicazione del suo successo e il riconoscimento del contributo delle parti impegnate nella sua realizzazione, nonché la capacità di trarre

insegnamento dalla risoluzione dei problemi e dai rischi incorsi. Alcune delle domande da porsi in fase di analisi finale di un progetto sono:

- Abbiamo ottenuto quanto richiesto?
- Abbiamo ottenuto quello di cui avevamo realmente bisogno?
- Riusciamo a vedere la differenza tra questi due concetti?
- Siamo in grado di spiegare la differenza tra i due concetti?
- Ci è chiaro in che modo questo influirà sulla nostra gestione degli appalti pubblici e dei contratti in futuro?
- Abbiamo tratto qualche insegnamento che possa influire sugli appalti/progetti futuri?

Errori comuni che comportano rettifiche finanziarie nella fase di esecuzione dei contratti di appalto:

1. Riduzione dell'ambito dell'appalto

Esempio: L'appalto è stato aggiudicato conformemente alla direttiva 2004/18/CE, ma il suo ambito è stato successivamente ridotto. Nella fase di esecuzione del contratto l'AA e il contraente si sono accordati in merito a una significativa riduzione dell'entità dei lavori con conseguente calo del prezzo contrattuale. Poiché questo ha comportato modifiche contrattuali significative, altre società più piccole avrebbero potuto essere interessate a partecipare alla gara. Una volta noto il valore ridotto dell'appalto, l'AA avrebbe dovuto annullare la procedura d'appalto iniziale e indire una nuova gara di valore ridotto.

Come evitarlo: Questo caso potrebbe costituire una violazione dell'articolo 2 della direttiva 2004/18/CE; il momento migliore per evitarlo è già in fase di pianificazione, mediante il coinvolgimento di tutte le parti interessate nell'esame dell'ambito, dei rischi e della disponibilità di un bilancio adeguato. Se il ridimensionamento è significativo, è necessario definire un nuovo ambito; in tal caso l'AA deve annullare la gara d'appalto e indirne una nuova al fine di offrire gli operatori sul mercato un'altra opportunità di partecipare alla gara d'appalto modificata.

2. Aggiudicazione di appalti per lavori o servizi complementari senza pubblicazione di un bando di gara in mancanza di ragioni di urgenza motivate da eventi imprevedibili

Esempio: L'appalto principale viene aggiudicato in conformità con le pertinenti disposizioni, ma è seguito da uno o più appalti per lavori/servizi/forniture per lavori o servizi complementari (ufficializzati o meno per iscritto), aggiudicati senza l'osservanza delle disposizioni previste dalla direttiva 2004/18/CE, segnatamente le disposizioni riguardanti le procedure negoziate senza pubblicazione per motivi di estrema urgenza risultante da eventi imprevisti.

Come evitarlo: Questo non è ammesso ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) della direttiva 2004/18/CE qualora non sussista la motivazione per motivi di "urgenza". La fase di pianificazione dell'appalto deve essere eseguita in maniera efficiente e tutti i potenziali rischi devono essere contemplati nella preparazione dei documenti d'appalto.

3. Aggiudicazione di lavori/forniture/servizi complementari che superano le soglie previste dalle pertinenti disposizioni

Esempio: Il contratto principale è stato aggiudicato conformemente alla direttiva 2004/18/CE, ma è stato seguito da uno o più contratti per lavori o servizi complementari, aggiudicati allo stesso appaltatore indizione di gara, il cui importo totale ammontava a più del 50 % del valore dell'appalto iniziale.

Come evitarlo: Anche qualora i lavori e i servizi complementari siano effettivamente imprevisti, l'articolo 31, paragrafo 4, lettera a) della direttiva 2004/18/CE stabilisce un limite del 50 % del valore dell'appalto iniziale.

In primo luogo, una pianificazione più oculata del progetto dovrebbe contribuire a prevenire la necessità di tali lavori/servizi complementari. In secondo luogo sin dall'inizio si può includere nel contratto una riserva per gli imprevisti che consenta di far fronte alle normali variazioni. Lo scopo di tale riserva deve tuttavia essere chiaramente specificato nel contratto sin dall'inizio. L'articolo 31 contiene inoltre disposizioni che consentono l'aggiudicazione di lavori/servizi complementari all'appaltatore esistente laddove tali lavori comportino la ripetizione di lavori simili.

Nella fase di esecuzione del contratto l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe inoltre monitorare attentamente qualsivoglia lavoro o servizio complementare per garantire che sia conforme alle condizioni di cui all'articolo 31 o, in caso contrario, appaltarli tempestivamente per evitare inutili ritardi di esecuzione del contratto.

Esempio concreto

Il periodo di tempo previsto per l'esecuzione di un contratto di servizi in corso, superiore alla soglia EU, per la supervisione di un appalto di lavori (progetto nel settore dei trasporti), è stato prorogato direttamente dall'AA con l'ingegnere responsabile del servizio senza pubblicazione di un bando relativo ai servizi complementari da fornire. La proroga ha comportato un aumento del prezzo del contratto iniziale di oltre il 40 %. L'AA ha ritenuto che la proroga della durata dell'appalto di supervisione fosse attribuibile a circostanze impreviste e fosse pertanto conforme alla direttiva 2004/18/CE. Il ritardo nell'esecuzione del contratto di lavori per la costruzione di una strada era conseguente ai ritardi dell'amministrazione aggiudicatrice nell'acquisto dei terreni necessari per la realizzazione della strada dai rispettivi proprietari. All'avvio del contratto di costruzione una quota significativa di terreni mancava ancora all'appello; e ulteriori ritardi sono stati incontrati a causa delle forti resistenze di proprietari che hanno avviato lunghe cause legali per ostacolare l'acquisizione dei propri terreni da parte dell'AA.

Nel caso in questione la Commissione europea ha reputato che le circostanze addotte per motivare il ricorso a una procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando per la fornitura di servizi di supervisione complementari non potessero considerarsi "impreviste". Un'AA diligente avrebbe dovuto prevedere che alcuni proprietari avrebbero potuto opporre resistenza ai tentativi d'acquisto dei loro terreni e pertanto avrebbe dovuto adottare le dovute misure per assicurarsi il possesso di tutti i terreni necessari prima dell'avvio dei lavori. Quando, in seguito, è diventato chiaro che si stavano verificando ritardi significativi nell'acquisto dei terreni, l'AA avrebbe dovuto prevedere la necessità di ulteriori servizi di supervisione e di conseguenza avrebbe dovuto pubblicare un bando per l'aggiudicazione di un appalto separato.

STRUMENTARIO

STRUMENTO 1 – *BUSINESS CASE*

Descrizione dello strumento:
Lo scopo è di fornire una solida base commerciale per l'avvio di una particolare procedura d'appalto nonché di documentare le decisioni prese all'avvio dell'appalto.

Errori comuni:
Talvolta questa fase è del tutto omessa. Si identifica un'esigenza e si avvia la procedura senza mai documentare le ragioni alla base di scelte specifiche e l'ottenimento delle relative approvazioni. Procedure d'appalto complesse richiedono un notevole impegno di tempo e lavoro. È di fondamentale importanza che qualsiasi decisione di intraprendere un particolare progetto d'appalto sia basata su una valutazione attenta e dettagliata delle problematiche da affrontare e delle opzioni disponibili. I progetti d'appalto basati su studi inadeguati e su supposizioni non comprovate non potranno conseguire gli obiettivi prefissati.

Buone prassi:
L'AA dovrebbe redigere un *business case* (sempre proporzionale all'entità e alla complessità del progetto, nel caso di progetti minori non è necessario considerare ogni singolo aspetto) che fornisca chiare motivazioni per l'effettuazione della procedura d'appalto e che dimostri l'avvenuto esame degli aspetti chiave della pianificazione.

Lo scopo del *business case* è di identificare 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.

Il *business case* dovrebbe comprendere quanto segue:

- i benefici attesi/i problemi che saranno risolti dal progetto;
- la definizione delle tempistiche;
- le motivazioni alla base del progetto;
- i costi stimati e le risorse finanziarie disponibili;
- il bilancio per quantità e materiali necessari;
- conseguenze per forza lavoro e clienti/utenti; e
- i principali rischi.

Il *business case* dovrebbe essere approvato dall'opportuno livello gerarchico all'interno dell'AA per quanto concerne la dotazione di bilancio necessaria già in fase di pianificazione dell'appalto e in ogni caso prima dell'effettivo avvio della procedura d'appalto.

I contenuti tipici di un *business case* sono elencati nella lista di controllo seguente:

1. CONGRUITÀ STRATEGICA
   - allineamento dei risultati attesi con le strategie e i piani interni;
   - considerazione delle strategie esterne;
   - obiettivi del progetto/appalto;
   - principali benefici da ottenere;
   - principali rischi identificati;
   - fattori critici di successo e il modo in cui verranno misurati;
   - principali parti interessate.

2. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI
   - elenco delle opzioni valutate;
   - analisi costi/benefici di alto livello;
   - benefici non-finanziari di tipo qualitativo ("*soft*");
   - opzione prescelta e relative motivazioni;
   - modello prescelto e relative motivazioni;
   - l'opzione preferita è disponibile mediante un appalto già aggiudicato?

3. ASPETTI COMMERCIALI
   - opzioni di approvvigionamento e motivazione della scelta;
   - strategia di appalto e relativa motivazione.

4. ACCESSIBILITÀ ECONOMICA
   - ammontare e fonti del finanziamento;
   - stima dei costi;
   - costo del ciclo di vita.

5. FATTIBILITÀ
   - pianificazione di alto livello delle attività e della tempistica per la realizzazione dei lavori.

STRUMENTO 2 – PIANIFICAZIONE DEI RISCHI E DELLE EMERGENZE

Descrizione dello strumento:
Lo scopo è di fornire gli strumenti per una valutazione continua dei rischi che un dato progetto/appalto non produca i risultati attesi e di documentare sia i rischi identificati sia le risposte agli stessi per l'intera durata dell'appalto. Di seguito sono descritte liste di controllo standard per la predisposizione di registri di valutazione dei rischi e piani di emergenza che le AA possono adattare ai propri modelli e procedure.

Errori comuni:
Progetti d'appalto complessi richiedono un notevole impegno di tempo e lavoro. È di fondamentale importanza che le motivazioni a monte di una particolare linea d'azione siano giustificate e che i rischi legati a ciascun progetto/appalto siano valutati costantemente. Molti progetti che comportano rischi alti o molto alti non prevedono adeguate misure di emergenza per rischi classificati come molto alti nel registro dei rischi, e nemmeno l'individuazione di linee di bilancio per le emergenze. Il principale errore commesso dai gestori è di omettere questa prassi perché ritengono di non avere le competenze necessarie o perché ignari della necessità di questa fase del processo.

Buone prassi:
L'AA dovrebbe assicurarsi che durante le fasi preliminari del ciclo di vita del progetto/appalto venga predisposto un registro dei rischi con relativo piano di emergenza, che questi siano aggiornati regolarmente nelle fasi critiche del ciclo di vita e che comprendano una relazione sulla gestione di rischi elevati ed emergenti. Una buona gestione dei rischi 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 delle sovvenzioni UE.

La procedura di valutazione dei rischi dovrebbe:

- essere in grado di individuare e quantificare tutti i rischi legati al progetto;
- includere l'attribuzione dei singoli rischi;
- includere un registro dei rischi;
- essere integrata nel meccanismo di verifica degli appalti *gateway review* (ove applicato). Cfr. lo strumento 3; e
- includere l'assegnazione delle responsabilità relative a:
  - la preparazione del registro dei rischi; e
  - il monitoraggio e la revisione periodici del registro.

La valutazione dei rischi prevede i seguenti sei punti:

- individuazione di potenziali problemi e delle relative cause;
- stima della probabilità che si verifichino (alta/media/bassa);
- valutazione dell'impatto sull'impresa e sulla sua reputazione, nell'eventualità che i rischi individuati si materializzino (alto/medio/basso);
- stima di costi e benefici relativi di varie strategie alternative per la riduzione dei rischi e decisione di ricorrervi o meno;
- individuazione del soggetto più idoneo alla gestione dei rischi;
- elaborazione di strategie (con tempistiche e responsabilità) di gestione dei rischi.

Le domande da considerare per ogni singolo rischio sono le seguenti:

- Quale soggetto è maggiormente in grado di controllare gli eventi che possono generare il rischio?
- Quale soggetto può controllare il rischio qualora si verificasse?
  È preferibile che l'AA sia direttamente coinvolta nel controllo del rischio?
- Chi dovrebbe essere responsabile di un rischio che non può essere controllato?
- Se il rischio viene trasferito all'appaltatore, è probabile che il costo totale a carico dell'AA si riduca?
- Chi si fa carico del rischio sarà in grado di fare fronte a tutte le conseguenze nell'eventualità che esso si materializzi?
- Tale trasferimento potrebbe dar luogo al trasferimento di altri rischi in capo all'AA (es. aumento del prezzo dell'appalto)?
- Il trasferimento del rischio sarebbe giuridicamente sicuro?

Sarebbe opportuno predisporre un registro dei rischi specifico dell'appalto. Nel redigerlo, l'AA dovrebbe tenere in considerazione i seguenti fattori:

- la congruenza con il proprio registro dei rischi aziendali;
- le priorità dei vari settori di attività – mediante il riesame dei piani per il futuro e la consultazione dei rappresentanti dei settori di attività;
- la pianificazione della continuità operativa;
- l'interdipendenza con altri appalti – i potenziali effetti negativi a) nell'eventualità che il fallimento dell'appalto X avesse delle ripercussioni sull'appalto Y, o b) della mancanza di coordinamento tra appalti;
- aspetti connessi alle merci – come fissati nel capitolato d'oneri pertinente (ad esempio, nel caso di una fornitura di mobili, rischio per la reputazione legato all'acquisto di legname da fonti non sostenibili);
- criticità degli attivi – la valutazione dei rischi relativi agli attivi è particolarmente importante negli appalti che prevedono la gestione di infrastrutture critiche, ad es. manutenzione di attrezzature;
- periodo di mobilizzazione – facilitazione del passaggio senza soluzione di continuità da accordi provvisori a nuovi accordi contrattuali;
- indicatori delle prestazioni di base – valutazione del livello attuale di prestazione del servizio, eseguita internamente o da un soggetto terzo incaricato.

Durante il ciclo di vita dell'appalto il responsabile dell'appalto deve costantemente monitorare i rischi ed evidenziare tempestivamente l'insorgenza di qualsiasi problema. Numerosi rischi comportano l'incapacità dell'appaltatore di adempiere ai requisiti richiesti o di fornire un livello di qualità adeguato. Tali rischi comprendono ad esempio:

- la mancanza di capacità;
- il trasferimento di personale chiave dell'appaltatore ad altre funzioni, a discapito della qualità del servizio fornito;
- lo spostamento delle priorità commerciali dell'appaltatore su altre aree di attività dopo l'aggiudicazione dell'appalto, con conseguente riduzione del valore aggiunto del contratto per l'AA;
- il deterioramento della capacità finanziaria dell'appaltatore dopo l'aggiudicazione dell'appalto, tale da comprometterne la capacità di mantenere i livelli di servizio pattuiti; e

- problemi all'interno della filiera di approvvigionamento dell'appaltatore.

Vi sono poi rischi per l'appalto non dipendenti dall'appaltatore, quali ad esempio:

- insufficiente definizione iniziale delle prestazioni richieste da parte dell'AA;
- un livello di domanda del servizio di gran lunga superiore al previsto e a cui l'appaltatore non è in grado di far fronte;
- un livello di domanda del servizio inferiore al previsto, che comporta la perdita delle economie di scala e l'eccessivo aumento dei costi di gestione;
- il trasferimento o la cessazione di esperti degli acquisti (*intelligent customer*) dell'AA o dell'appaltatore;
- forza maggiore: fattori al di fuori del controllo dell'appaltatore che pregiudicano il servizio, ad es. inagibilità dei locali a seguito di una calamità naturale;
- modifiche sostanziali dei requisiti delle AA, ad esempio a seguito di cambiamenti operativi, con conseguente mutamento del livello di priorità del contratto o di domanda del servizio; e
- incapacità dell'AA di adempiere ai propri obblighi contrattuali.

Il piano di emergenza dovrebbe:

- definire le misure di emergenza da adottare;
- individuare i soggetti deputati alla gestione di tali misure;
- definirne le modalità di attuazione;
- diventare parte integrante del documento di avvio progetto (*Project Initiation Document* - PID) e del piano di transizione e attuazione (*Transition and Implementation Plan* - TIP); e
- essere incluso nei documenti d'appalto.

Gli elementi chiave della pianificazione delle emergenze sono:

- l'individuazione dei servizi che devono essere mantenuti in determinate circostanze – ad es. funzioni operative chiave;
- la stesura di un piano di emergenza che indica le modalità operative da adottare per garantire la continuità dei servizi di importanza critica in varie ipotesi di catastrofe;
- i conseguenti requisiti di continuità di ciascun servizio di importanza critica per l'operatività;
- l'eventuale elaborazione di piani di emergenza (di continuità) dei servizi in via di elaborazione; e
- l'individuazione di fonti di finanziamento nell'eventualità di insufficienza delle risorse di bilancio disponibili.

STRUMENTO 3 – *GATEWAY*

Descrizione dello strumento:

Il *gateway review* è un meccanismo di verifica delle procedure di appalto in fasi critiche del loro svolgimento che, applicato prima dell'assunzione di decisioni chiave, consente di progredire attraverso i diversi stadi e, all'occorrenza, modificare o persino arrestare il processo. L'obiettivo è di inserire una serie di tappe di verifica, dette gateway, in momenti specifici del calendario del progetto/dell'appalto, volte ad assicurare che la procedura poggi su basi solide, sia opportunamente pianificata e preveda la partecipazione di tutte le parti interessate, onde assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati. Questo meccanismo contribuisce inoltre ad assicurare coerenza nell'approccio a vari appalti e progetti. Ogni *gateway* è costituito da una serie di domande miranti a testare la solidità delle decisioni. Ai fini dell'autorizzazione a passare alla fase successiva dell'appalto, gli elementi comprovanti che i temi trattati dai quesiti del *gateway review* sono stati affrontati in maniera opportuna vengono inviati alla commissione di valutazione o all'AA. La lista di controllo fornita di seguito descrive un formato di *gateway* semplificato.

Errori comuni:

Il sistema di verifica *gateway* (termine generico) è stato introdotto relativamente di recente nelle procedure d'appalto, mutuandolo dalla gestione dei progetti. Si è deciso di utilizzarlo in seguito a numerose verifiche post hoc (basate sulla domanda: *come è possibile che ciò sia successo?*) condotte principalmente su progetti pubblici che per vari motivi avevano avuto esiti particolarmente negativi, con conseguenti superamenti dei costi, ritardi o il mancato ottenimento dei benefici attesi. Ciò ha portato alla conclusione che l'introduzione di verifiche in itinere ai fini dell'autorizzazione a procedere alla fase successiva fosse essenziale per l'attuazione di un sistema di controllo efficiente.

Buone prassi:

Alla base del processo di *gateway review* c'è il tentativo di eliminare quanto più possibile i pericoli intrinsechi al processo. È possibile gestire i pericoli tempestivamente insistendo sul fatto che ad ogni stadio del processo ('il *gateway*') l'AA deve essere convinta dei motivi per procedere prima poter dare l'avvio alla fase successiva. Se non si convince la commissione di valutazione o l'AA, l'appalto non procede. Esistono numerosi sistemi di verifica *gateway*.

Un processo di *gateway review* di tipo **formale** dovrebbe essere applicato solo a progetti complessi, di importanza strategica o ad alto rischio; la valutazione in merito al suo utilizzo andrebbe effettuata prima di avviare il progetto d'appalto (cfr. lo strumento 2). Nel caso di progetti che rientrano in questa categoria, la commissione di valutazione o l'AA devono essere istituiti per eseguire le revisioni *gateway*. La documentazione del processo di *gateway review* dovrebbe essere conservata nei fascicoli del progetto.

I *gateway*

A seconda del formato utilizzato possono esserci *gateway* diversi, illustrati nell'esempio seguente:

- ***Gateway 0 – Completamento della pianificazione***

  Questa verifica dovrebbe essere eseguita durante le primissime fasi per appurare che la procedura d'appalto preveda tappe realistiche, coerenti e realizzabili.

- ***Gateway* 1 – Ambito dell'appalto e strategia di aggiudicazione**

  Questa verifica dovrebbe essere eseguita all'inizio del progetto, durante il primo incontro della commissione di valutazione o dell'AA, prima di qualsiasi pubblicità o produzione di documenti di gara.

- ***Gateway* 2 – Preselezione dei candidati**

  Questa verifica viene eseguita successivamente alla valutazione dei questionari di preselezione (QP), una volta definite le raccomandazioni per l'elaborazione dell'elenco ristretto e prodotti tutti i documenti di gara, ma prima dell'invito a presentare offerte.

- ***Gateway* 3 – Valutazione delle offerte**

  Questa verifica viene effettuata dopo la selezione dell'offerente da selezionare, ma prima dell'aggiudicazione dell'appalto, o prima di passare all'offerta finale nel caso di una procedura di gara a due fasi.

- ***Gateway* 4 – Contratto d'appalto**

  Questa verifica viene effettuata una volta valutata l'offerta della seconda fase della gara, ma prima della firma del contratto d'appalto.

STRUMENTO 4 – PRESELEZIONE DEI CANDIDATI

Descrizione dello strumento:
Questo strumento descrive come usare un questionario di preselezione standard per elaborare un elenco ristretto di candidati nell'ambito di una procedura ristretta, negoziata o di dialogo competitivo o per ottenere informazioni relative alle capacità dell'offerente in una procedura aperta.

Contesto giuridico di riferimento:
Articoli da 44 a 52, in particolare da 45 a 48, della direttiva 2004/18/CE.

Errori comuni:
I principali errori commessi dalle amministrazioni aggiudicatrici sono i seguenti:

- la mancata verifica che tutte le domande siano pertinenti (o proporzionate) alla procedura d'appalto in questione;
- l'inclusione di domande senza considerare le potenziali risposte;
- la mancata definizione preventiva della metodologia di assegnazione del punteggio nell'ambito di una valutazione di gruppo.

Buone prassi:
La pianificazione pre-appalto è di fondamentale importanza per prevenire gli errori descritti sopra. È preferibile che l'AA utilizzi un modello standard per i questionari di preselezione (QP), che risulta più pratico sia per l'AA che per i candidati. I soli criteri di selezione ammessi sono quelli relativi a situazione personale, capacità finanziaria, capacità tecnica, esperienze professionali pertinenti e competenze degli offerenti, secondo quanto specificato negli articoli da 45 a 48 della direttiva 2004/18/CE.

Un questionario di preselezione dovrebbe comprendere domande e requisiti riguardanti:

- il profilo dell'organizzazione;
- i motivi di esclusione;
- l'assicurazione;
- le informazioni finanziarie;
- salute e sicurezza;
- politiche di parità e rispetto delle diversità;
- le capacità tecniche;
- le attestazioni di prestazioni analoghe;
- la responsabilità sociale dell'impresa;
- aspetti societari; e
- le referenze bancarie.

Le AA possono scegliere di preselezionare solo un numero limitato di candidati idonei, ma ciò deve essere indicato nel BG, che dovrebbe indicare il numero, o il numero massimo e minimo, di candidati da inserire nell'elenco ristretto. La preselezione degli offerenti che soddisfano i criteri minimi di qualificazione deve essere effettuata sulla base di regole e criteri non discriminatori e trasparenti resi noti ai candidati. La direttiva 2004/18/CE stabilisce che un numero di candidati sufficiente a garantire l'adeguata concorrenza debba essere invitato a presentare un'offerta e indica un minimo di cinque (a condizione che questo risponda al numero minimo di candidati che soddisfano i criteri di preselezione).

La commissione di valutazione dovrebbe attenersi ai seguenti passaggi durante la pre-selezione dei candidati.

- Per ogni candidato dovrebbe essere compilata una matrice di valutazione del QP che indichi le informazioni richieste e riporti in ciascuna sezione spazi per il punteggio e le osservazioni.
- Le modalità di assegnazione del punteggio devono essere concordate dalla commissione di valutazione prima che qualsiasi suo membro inizi la valutazione: va stabilito se il punteggio va assegnato individualmente o in forma collegiale e come assegnare i punti. Se si applica il metodo del punteggio individuale, la scheda riepilogativa del punteggio individuale relativa alla matrice di valutazione del QP di ciascun candidato deve contenere non solo i punteggi totali ma anche i punteggi attribuiti da ciascun membro della commissione. Se lo preferisce, la commissione 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 scheda per l'attribuzione del punteggio in forma collegiale. Il meccanismo di assegnazione del punteggio dovrebbe essere reso noto nel BG e nei documenti di gara e non può essere successivamente modificato.
- La scheda di valutazione dovrebbe riportare i nomi di tutti i valutatori.
- Ogni candidato deve essere trattato con equità e l'approccio utilizzato per l'assegnazione del punteggio deve essere coerente, non discriminatorio ed equo.
- I questionari di preselezione andrebbero valutati esclusivamente sulla base delle informazioni in essi contenute e la commissione 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 della commissione di valutazione, individuali o totali, non dovrebbero essere rivelati a nessuno soggetto esterno alla commissione.
- Le risposte a tutte le domande del questionario vanno valutate sulla base dei criteri "idoneo/non idoneo" (ammissibilità) o assegnando un punteggio secondo i criteri di selezione pubblicati.
- Se un candidato non soddisfa tutti i requisiti obbligatori, quali ad esempio il fatturato minimo, la candidatura va respinta senza valutare il resto della documentazione presentata.
- Ove opportuno la lista di preselezione può comprendere tutti i candidati che ottengono o superano un punteggio minimo prestabilito per ciascuno dei criteri valutati.

Cfr. il link a un esempio di Questionario di preselezione nello strumento 10.

STRUMENTO 5 – DEFINIZIONE DEI CRITERI DI SELEZIONE E FASE DI SELEZIONE

Descrizione dello strumento:
Questo strumento è stato ideato per aiutare i funzionari responsabili degli appalti pubblici a elaborare ed eseguire una procedura di selezione degli offerenti di alto livello. La prima parte fornisce indicazioni sulla definizione dei criteri di selezione da inserire nei documenti di gara. La seconda parte suggerisce le migliori prassi per l'applicazione dei criteri di selezione al fine di individuare le candidature più adatte o le offerte più idonee.

Contesto giuridico di riferimento:
Articoli da 44 a 52 della direttiva 2004/18/CE.

Errori comuni:
I criteri prescelti non sono pertinenti/proporzionati all'oggetto dell'appalto oppure sono discriminatori. I seguenti sono esempi tipici di cattiva prassi.

- Il requisito di un fatturato annuo minimo di 10 milioni di EUR per un appalto dal valore annuo di 1 milione di EUR.
- Il requisito di determinate norme senza aggiungere l'espressione "o equivalente".
- Il requisito di una percentuale di solvibilità insolitamente alta o bassa che tende a favorire determinati operatori.
- L'assenza di criteri chiari e oggettivi per la selezione dei migliori offerenti. Un esempio è quando l'AA richiede solo esperienze precedenti senza ulteriori dettagli a proposito di tali prestazioni, quali il tipo, il periodo, il volume e il risultato di un dato appalto.
- Il requisito dell'apertura di un ufficio locale al momento della presentazione dell'offerta (applicabile solo alla data di stipula del contratto d'appalto).
- Il requisito di registrazione dell'impresa in uno Stato membro all'atto della presentazione dell'offerta.
- La mancata "prova a vuoto" (*dry run*) delle due fasi della procedura al fine di eliminare eventuali malfunzionamenti in fase di pianificazione.
- La continua confusione delle AA tra due fasi distinte della procedura. Una volta completata la fase di selezione, l'AA non può riaprirla. Determinate questioni possono inoltre essere trattate solo in fase di selezione (e altre solo in fase di valutazione). L'apertura e la valutazione dei documenti di partecipazione e delle offerte tecniche (fase di selezione) precedono l'apertura e la valutazione delle offerte economiche (fase di aggiudicazione).

Criteri di selezione:
È importante notare che la selezione degli operatori economici e l'aggiudicazione dell'appalto sono due attività distinte in una procedura di appalto pubblico. La selezione consiste nell'identificazione degli operatori economici idonei ad eseguire l'appalto che verrà aggiudicato sulla base dei criteri di selezione prestabiliti dall'AA.È necessario prendere in considerazione tutti i criteri di selezione pertinenti relativi a uno specifico appalto al fine di garantire che solo gli operatori economici in grado di eseguire il contratto d'appalto

abbiano accesso alla fase successiva di valutazione delle loro offerte. I criteri di selezione devono essere:

- conformi ai principi del trattato UE, in particolare ai principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione;
- proporzionati all'entità e alla natura dell'appalto;
- fissati sulla base delle esigenze specifiche di ogni gara e pertinenti all'appalto specifico da aggiudicare. Non devono essere fissati in termini astratti;
- elaborati in maniera tale da non scoraggiare dalla partecipazione tutti quegli operatori economici, incluse le PMI, che presentino le caratteristiche per essere fornitori efficienti ed efficaci;
- formulati in maniera chiara e facilmente comprensibile dagli operatori economici; e
- sempre accompagnati dalla formula "o equivalenti" ogniqualvolta specifichino norme, marche od origini di qualsiasi genere.

Come formulare le condizioni relative ai criteri di selezione

I criteri di selezione applicati dipendono dalla natura specifica dell'appalto. La migliore prassi è di formularli congiuntamente al capitolato d'oneri. Di norma le condizioni relative ai criteri di selezione riguardano:

- il pregio tecnico dei lavori, delle forniture o dei servizi offerti; e
- la capacità dell'offerente di ottemperare alle specifiche, ivi comprese la competenza tecnica e di gestione, la capacità finanziaria, la competenza in materia, l'esperienza o il personale chiave.

Quando stilare le condizioni relative ai criteri e alla metodologia di selezione

- Le condizioni per la partecipazione al bando di gara e la metodologia devono essere redatte e approvate durante la fase di pianificazione dell'appalto in quanto devono essere chiare prima della pubblicazione del bando di gara.

L'AA deve richiedere:

- il profilo storico della società – ad esempio, una descrizione della gamma dei prodotti, gli anni di attività, il ricambio del personale;
- la documentazione relativa alla capacità tecnica – ad esempio l'esperienza acquisita, le attrezzature e gli impianti e la composizione della forza lavoro;
- un fatturato annuo minimo di, ad esempio, 2 milioni di EUR a fronte di un appalto del valore di 1 milione di EUR annui (il requisito del fatturato minimo non può superare il doppio dell'importo stimato dell'appalto ai sensi dell'articolo 58 della nuova direttiva 2014/24/EU. La direttiva 2004/18/CE non prevede requisiti specifici a parte i principi di parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.)
- gli indici di solvibilità annua negli ultimi tre anni (è opportuno definire un livello minimo, ad esempio, del 25 % o superiore);
- gli attestati relativi a precedenti appalti/progetti analoghi negli ultimi tre anni. Ogni attestato deve essere dettagliato – di norma almeno due attestati devono essere pertinenti all'appalto (requisito minimo);

- polizze assicurative in corso di validità – documentazione attestante che l'assicurazione è in vigore (può anche essere richiesta solo al momento della firma del contratto d'appalto).

I criteri (o metodologie) utilizzabili ai fini della selezione, tra gli operatori economici idonei, degli operatori economici da invitare a presentare un'offerta/negoziare/a partecipare al dialogo devono essere oggettivi e non discriminatori; non sono ammessi criteri aggiuntivi oltre a quelli consentiti dalla direttiva UE.

Offerte congiunte

Un operatore economico può affidarsi alle risorse di altri soggetti al fine di dimostrare la propria capacità economica e finanziaria e/o comprovare le proprie competenze tecniche e/o professionali. 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. Ciò consente a un operatore economico di fare affidamento sulle risorse economiche e finanziarie di società collegate e di subappaltatori, o di qualsiasi altro soggetto che abbia di fatto messo a disposizione dell'operatore economico le proprie risorse. Un raggruppamento di operatori economici può inoltre, alle stesse condizioni, fare affidamento sulle capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti (Articolo 47, paragrafo 3 della direttiva 2004/18/CE). Qualora l'operatore economico sia membro di un raggruppamento di operatori economici o di un consorzio, è sufficiente che il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria sia provato dal gruppo nel suo insieme e non da ogni singolo membro. Questa possibilità può anche favorire la partecipazione di PMI alla procedura di appalto.

La selezione degli offerenti

La selezione degli offerenti è la fase durante la quale si individuano i candidati o gli offerenti più adatti che saranno selezionati come idonei a presentare un'offerta o a procedere alla fase finale di valutazione nella procedura di gara aperta.

In che modo si dovrebbe sviluppare una metodologia di selezione?

Il metodo di valutazione dipende dalla natura e dalla complessità dell'appalto. La metodologia scelta dovrebbe consentire all'AA di identificare in maniera oggettiva e trasparente l'offerente che rappresenta la migliore opzione in termini di capacità di fornire quanto richiesto (selezione) tenendo conto:

- della conformità con le condizioni di partecipazione (requisiti obbligatori) – da valutarsi con la modalità "sì/no" o "idoneo/non idoneo";
- della misura in cui l'offerta soddisfa i criteri qualitativi;
- del livello di rischio associato alla selezione di una offerta particolare;
- i criteri devono essere elencati (in ordine di priorità) nei documenti (di solito il capitolato d'oneri) con le ponderazioni (se presenti) e la metodologia di valutazione.

In ogni caso nelle procedure aperte ogni offerta conforme ai criteri di selezione deve essere valutata durante la fase di aggiudicazione, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 1, e articolo 2 (principio di parità di trattamento) della direttiva 2004/18/CE.

Come applicare una metodologia di attribuzione del punteggio numerico?
Nelle procedure ristrette, dopo aver escluso gli offerenti che non soddisfano i criteri minimi di selezione, viene assegnato un punteggio numerico nel caso in cui il numero dei candidati debba essere ridotto per creare un elenco ristretto. L'AA deve indicare, nel BG o nell'invito a confermare l'interesse, i criteri oggettivi e non discriminatori o le regole che intende applicare, il numero minimo dei candidati che intende invitare e, se del caso, il numero massimo. Il punteggio assegnato ai candidati deve sempre essere accompagnato da osservazioni sulla valutazione in modo da fornire informazioni ai candidati in merito al risultato.

Buona prassi
I seguenti criteri di selezione sono considerati buona prassi:

- le esperienze più pertinenti con i migliori incarichi comparabili;
- i migliori dati economici specifici, quali ad esempio la solvibilità;
- il livello di istruzione e le qualifiche del personale con mansioni chiave.

STRUMENTO 6 – STRUTTURAZIONE DEI CRITERI DI AGGIUDICAZIONE E DELLA FASE DI AGGIUDICAZIONE

Descrizione dello strumento:
Lo scopo di questo strumento è quello di aiutare i funzionari responsabili degli appalti a elaborare criteri di aggiudicazione di alto livello per i documenti di gara e completare la fase di aggiudicazione.

Contesto giuridico di riferimento:
Articoli da 53 a 55 della direttiva 2004/18/CE.

Errori comuni:
Gli errori più comuni riguardano la mancata distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione e la mancata definizione di una chiara serie di requisiti. Di seguito vengono illustrati alcuni esempi di cattive prassi:

- La descrizione dei criteri è troppo vaga (i criteri non vengono definiti chiaramente), vengono definiti soltanto dei requisiti minimi e non correlati con l'oggetto del contratto (cfr. la causa C-340/02, *Commissione/Francia*, punto 34). Seguono alcuni esempi di cattive prassi:
  - La qualità viene valutata:
    - con riferimento alla durata del prodotto (troppo vago se non viene fornita una chiara definizione di durata del prodotto);
    - sulla base di un periodo di garanzia di 5 anni (solo un criterio minimo, vago, correlato con l'oggetto del contratto);
    - sulla base del colore blu (solo un criterio minimo);
    - sulla base del riferimento alla robustezza del materiale (troppo vago se non viene fornita una chiara definizione di robustezza del materiale).
  - Il servizio viene valutato:
    - sulla base del tempo di consegna pari a sette giorni (solo un criterio minimo, vago);
    - sulla base del riferimento alla solidità del servizio di consulenza (troppo vago se non viene fornita una chiara definizione di solidità del servizio di consulenza);
    - sulla base del fatto che l'ordine potrà essere piazzato 24 ore su 24, 7 giorni su 7 (correlazione con l'oggetto del contratto);
    - con riferimento alla formazione fornita per l'utilizzo dei prodotti (troppo vago se non viene fornita una chiara definizione della formazione).
- Non esiste alcuna correlazione tra i criteri di aggiudicazione e l'oggetto del contratto.
- Troppi criteri non sono correlati con l'ambito e la necessità alla base del contratto.

- Confusione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione (ovvero criteri di selezione vengono utilizzati come criteri di aggiudicazione, ad esempio esperienza pregressa) o riutilizzo nella fase di aggiudicazione di criteri già usati nella fase di selezione.
- Uso del metodo del prezzo medio, secondo cui 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 al metodo del prezzo medio determina una disparità di trattamento degli offerenti, in particolare quelli con offerte basse valide. Pertanto tale pratica non è conforme alla direttiva 2004/18/CE.

Nella fase di aggiudicazione vengono spesso commessi i seguenti errori:

- i criteri e il metodo di aggiudicazione non tengono conto delle specifiche del contratto;
- confusione tra le fasi di selezione e di valutazione della procedura;
- in determinate condizioni il metodo di valutazione applicato non viene reso pubblico nei documenti di gara - cfr. causa C-532/06, *Lianakis*;
- errori di calcolo al momento della determinazione del punteggio e della definizione della graduatoria degli offerenti;
- esclusione di offerte in quanto troppo basse, benché non fossero stati stabiliti preliminarmente criteri o metodi per procedere in questo senso, violando quindi l'articolo 55 della direttiva 2004/18/CE.

Strutturazione dei criteri di aggiudicazione

Quando dovrebbero essere elaborati i criteri e la metodologia di aggiudicazione?
I criteri e la metodologia di aggiudicazione devono essere definiti e approvati prima della pubblicazione dell'invito a presentare offerte.

Come dovrebbero essere elaborati i criteri di aggiudicazione?
I criteri di aggiudicazione vengono utilizzati per valutare in quale misura un'offerta soddisfa i requisiti dell'AA e quindi per stilare una graduatoria delle offerte. I criteri di aggiudicazione da utilizzare dipendono dalla natura specifica dell'appalto. È raccomandabile che vengano sviluppati insieme al capitolato d'oneri. I **criteri di aggiudicazione** devono considerare:

- il rispetto dei termini e delle condizioni contrattuali;
- il pregio tecnico dei prodotti o dei servizi offerti;
- i costi legati al ciclo di vita;
- i rischi o i vincoli dell'offerta; e
- altri benefici sociali più ampi per l'organizzazione (ad esempio considerazioni ambientali).

Buone prassi:

I criteri di aggiudicazione (articolo 53 della direttiva 2004/18/CE) sono i criteri sui quali si basano le AA per selezionare l'offerta migliore - ossia l'offerta che risponde meglio ai requisiti definiti nel capitolato d'oneri - e quindi per aggiudicare l'appalto. Tali criteri devono essere stabiliti preliminarmente, di preferenza nella fase di pianificazione, e non devono compromettere la leale concorrenza.

A norma dell'articolo 53, paragrafo 1, i criteri sui quali l'AA deve basarsi per aggiudicare gli appalti pubblici per forniture, lavori o servizi sono:

a) **l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)** – vari criteri correlati con l'oggetto del contratto possono essere considerati al fine di aggiudicare il contratto, quali ad esempio la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, la data di consegna e il termine di consegna o il servizio successivo alla vendita;

b) **il prezzo più basso** – il contratto viene aggiudicato esclusivamente sulla base del prezzo più basso.

Nei seguenti casi può essere considerato adeguato il ricorso al criterio del prezzo più basso.

- Appalti di forniture: per l'acquisto di prodotti semplici, standardizzati pronti per l'uso (ad esempio articoli di cancelleria), il prezzo è in genere l'unico fattore pertinente su cui viene basata la decisione di aggiudicazione.
- Appalti di lavori: per lavori che si basano su progetti forniti dall'AA o per lavori che si basano su un progetto già esistente in genere viene utilizzato il criterio del prezzo più basso.
- Appalti di servizi: per alcuni servizi (ad esempio servizi di pulizia per edifici o servizi editoriali), l'AA potrebbe scegliere di specificare nel dettaglio tutti i requisiti contenuti nella specifica e poi selezionare l'offerta conforme con il prezzo più basso.

Il criterio dell'**OEPV** viene utilizzato laddove il rapporto qualità/prezzo può essere impiegato per determinare il giusto equilibrio tra qualità e prezzo. L'espressione "rapporto qualità/prezzo" indica la combinazione ottimale tra i diversi criteri (relativi ai costi e non) che insieme soddisfanno i requisiti dell'AA. Gli elementi che costituiscono la combinazione ottimale di questi diversi criteri variano tuttavia da appalto ad appalto e dipendono dai risultati richiesti dall'AA.

L'utilizzo del criterio OEPV presenta una serie di vantaggi rispetto a quello del prezzo più basso. Esso consente alle AA di tener conto di considerazioni qualitative. Il criterio OEPV viene generalmente applicato laddove la qualità costituisce un fattore importante per l'AA. Nei casi in cui sia richiesto un prodotto con una lunga durata, esso consente all'AA di tener conto dei costi del ciclo di vita del prodotto acquistato (ovvero dei costi che dovranno essere sostenuti durante tutta la vita del prodotto) e non soltanto del costo immediato dell'acquisto (prezzo d'acquisto iniziale) sulla base della specifica.

Nei seguenti casi può essere considerato adeguato il ricorso al criterio **OEPV**:

- Appalti di forniture: per appalti pubblici di forniture che richiedono un'installazione e/o manutenzione significativa e specializzata di prodotti e/o attività di formazione, in genere l'aggiudicazione avviene sulla base del criterio OEPV. Per questo tipo di contratto la qualità è di norma particolarmente importante.

- Appalti di lavori: per lavori progettati dall'offerente viene spesso applicato il criterio OEPV.
- Appalti di servizi: per servizi di consulenza e più in generale per servizi intellettuali la qualità è in genere molto importante. L'esperienza ha dimostrato che per appalti riguardanti questo tipo di servizio i migliori risultati in termini di rapporto qualità/prezzo vengono ottenuti applicando il criterio OEPV.

Un'AA può tener conto di diversi criteri per determinare l'OEPV. L'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE contiene un elenco illustrativo di tali criteri, tra cui:

- prezzo
- qualità
- pregio tecnico
- caratteristiche estetiche e funzionali
- caratteristiche ambientali
- costo d'utilizzazione
- redditività
- servizi post-vendita e assistenza tecnica
- data di consegna, termine di consegna o di esecuzione.

A seconda della natura del contratto si possono aggiungere tuttavia altri criteri, come ad esempio le qualifiche e l'esperienza del personale incaricato di eseguire il contratto di servizio (ma soltanto alle condizioni indicate nella causa C-601/13, *Ambisig*).

I criteri di aggiudicazione non possono essere mescolati con i criteri di selezione. A norma della direttiva 2004/18/CE, gli stessi documenti possono essere presentati sia nella fase di selezione che in quella di aggiudicazione soltanto al fine di determinare l'offerta che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo (applicabile caso per caso) e non per determinare la capacità dell'offerente di eseguire il contratto, che è già stata stabilita nella fase di selezione. Se un criterio viene utilizzato come criterio di selezione nella fase di preselezione, non può essere riutilizzato allo stesso modo come criterio di aggiudicazione. Cfr. anche causa C-31/87, *Beentjes*; causa C-532/06, *Lianakis* e causa T-402/06, *Spagna/Commissione*.

L'articolo 67 della nuova direttiva 2014/24/EU contiene disposizioni sui criteri di aggiudicazione.

Un'AA può inoltre decidere di suddividere il criterio OEPV in diversi sottocriteri. I sottocriteri indicano i fattori specifici di cui l'AA tiene conto all'interno di un criterio specifico. Il criterio/sottocriterio (cfr. causa C-513/99, *Concordia Bus,* ad esempio) deve:

- essere correlato con l'oggetto dell'appalto;
- non dare all'autore una libertà di scelta illimitata;
- essere indicato nel BG o nei documenti di gara;
- essere misurabile e definire un certo intervallo per ogni criterio (scostamento competitivo) con un valore minimo e un valore massimo accettabili per l'AA;
- essere formulato ed espresso in un modo che consente a tutti i partecipanti di interpretare il criterio allo stesso modo;

- essere conforme ai principi fondamentali del diritto unionale, in particolare ai principi del trattato UE (parità di trattamento, trasparenza, divieto di discriminazione e proporzionalità).

I criteri (e gli eventuali sottocriteri) da applicare devono essere identificati con la dovuta cura durante la fase di pianificazione e il loro utilizzo nel processo di valutazione deve essere studiato per una serie di possibili offerte e combinazioni di criteri al fine di garantire che venga ottenuto il rapporto qualità/prezzo desiderato. La mancanza di criteri pertinenti o l'erronea inclusione di criteri non adeguati potrebbe far sì che non venga selezionata l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo. Generalmente ai criteri viene attribuito un punteggio basato su un sistema di punteggio o una "regola di punteggio" che comprende una ponderazione dei criteri utilizzati.

I criteri e i sottocriteri devono inoltre essere formulati in modo chiaro affinché tutti gli offerenti possano comprenderli pienamente e allo stesso modo. È pertanto raccomandabile formulare ad esempio il criterio "qualità" con uno o più sottocriteri e accompagnare ogni sottocriterio con la descrizione del livello minimo e massimo. Sulla base della descrizione fornita nei documenti di gara, ogni offerente deve capire come organizzare la propria offerta per ottenere un buon punteggio e l'offerta deve essere integrata da documenti in cui l'offerente spiega come intende fornire la qualità e il servizio offerti.

Esempi di sottocriteri:
servizio:

- consegna (dovrebbero essere indicati il livello minimo e quello massimo)
- termini di pagamento (livello minimo e massimo)

qualità:

- materiali (livello minimo e massimo)
- colori (livello minimo e massimo)

Esempi di cattive prassi - da evitare	**Esempi di buone prassi - da seguire**
1. Il fornitore deve offrire un orario di apertura minimo dalle ore 8.00 alle ore 16.00 - descrivere l'orario di apertura degli offerenti - orari di apertura estesi vengono valutati positivamente (il concetto di "orari di apertura estesi" non è definito dall'AA, ad esempio 24 ore su 24, 7 giorni su 7).	1. L'offerente deve offrire un orario di apertura minimo dalle 8.00 alle 16.00 - è l'offerente a dover indicare l'orario di apertura *offerto* - un orario di apertura di 24 ore su 24, 7 giorni su 7 viene valutato e ponderato positivamente. (L'offerente ora concorre con orari di apertura che vanno da quello con chiusura alle 16 all'apertura 24 ore su 24, 7 giorni su 7).
2. L'AA dovrebbe indicare i giorni di consegna dal momento dell'ordine - tempi di consegna brevi vengono valutati positivamente (il concetto di "tempi brevi" non viene definito dall'AA, ad esempio indicando un numero massimo di giorni e i giorni offerti vengono valutati positivamente).	2. L'offerente indica i giorni di consegna dall'ordine - che possono essere al massimo 12 giorni - un'offerta di 4 giorni sarà valutata e ponderata positivamente. (L'offerente ora concorre con tempi di consegna che vanno da 12 a 4 giorni - non sono previsti punti aggiuntivi per tempi di consegna inferiori a 4 giorni). In alternativa può essere indicato e pubblicato il modello di assegnazione dei punti: <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
3. L'AA dovrebbe indicare se vi sono eventuali costi aggiuntivi per ordini urgenti (l'AA dovrebbe indicare un numero stimato di ordini urgenti all'anno per consentire di calcolare i costi).	3. L'offerente indica se sono previsti costi aggiuntivi per consegne urgenti. Il numero stimato di "ordini urgenti" all'anno è di 500. (Ora l'AA può calcolare un costo annuale per gli ordini urgenti trasparente e chiaro).
4. L'AA dovrebbe descrivere la durata dei prodotti - la durata minima è di 2 anni dalla data di produzione (non viene indicata la durata preferita dall'AA).	4. La durata dei prodotti offerti deve essere di almeno 2 anni dalla data di produzione (criterio minimo). L'offerta di 5 anni sarà valutata e ponderata positivamente (l'offerente concorre con durate dai 2 ai 5 anni - non sono previsti punti aggiuntivi per una durata offerta superiore a 5 anni).
5. Penali contrattuali: si sconsiglia di fare ricorso a penali contrattuali come criterio di aggiudicazione (ad esempio un punteggio superiore per l'offerente che è disposto a pagare una penale superiore per ritardi). Tali penali dovrebbero semplicemente essere previste nei termini contrattuali. 6. Parità di genere: l'AA non può utilizzare il genere come criterio di aggiudicazione, ad esempio assegnando punti in un contratto di servizio sulla base della composizione di genere del gruppo di esperti proposto dall'offerente (questo costituirebbe una forma di discriminazione e quindi una violazione dei principi sanciti dal trattato). 7. Aggiunte: l'AA non dovrebbe utilizzare "aggiunte contrattuali" quale fattore per l'aggiudicazione del contratto, prevedendo ad esempio punti aggiuntivi per coloro che offrono articoli gratis in aggiunta a quelli richiesti. 8. Prezzo medio: l'utilizzo del prezzo medio (ossia assegnare punti alle offerte con prezzo vicino alla media di tutte le offerte ricevute) non è consentito in quanto non costituisce un criterio oggettivo correlato con l'oggetto dell'appalto. 9. Livello di subappalto: l'AA non dovrebbe utilizzare il livello di subappalto 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. L'AA non è autorizzata a limitare il livello di subappalto proposto da un offerente (questo è un criterio di selezione).	

Valutazione delle offerte e fase di aggiudicazione del contratto
In questa sezione viene descritto il metodo applicato nella fase di valutazione delle offerte della procedura di appalto.

Quali diversi metodi di valutazione possono essere applicati?
Il metodo di valutazione dipende dalla natura e dalla complessità dell'appalto. Il metodo selezionato dovrebbe consentire alla commissione di valutazione di determinare in modo oggettivo e trasparente quale offerta presenta il miglio rapporto qualità/prezzo tenendo conto:

- della misura in cui l'offerta soddisfa i criteri qualitativi;
- i costi legati al ciclo di vita;
- del livello di rischio associato alla selezione di una offerta particolare;
- che i criteri devono essere elencati (in ordine di priorità) nei documenti (normalmente nel capitolato d'oneri) insieme alla (eventuale) ponderazione e al metodo di assegnazione del punteggio.

I principali metodi di valutazione sono:

A. Il prezzo più basso
Il metodo del prezzo più baso è utile per gli appalti semplici e standardizzati. Esso prevede semplicemente che venga selezionata la proposta con il prezzo più basso che soddisfa tutte le condizioni per poter partecipare.

B. OEPV: Rapporto qualità/prezzo - punteggio
Questo metodo è utile per valutare acquisti moderatamente complessi nel caso in cui i criteri qualitativi hanno all'incirca la stessa importanza. Dopo avere escluso le offerte che non soddisfano le condizioni per la partecipazione, viene assegnato un punteggio per ognuno dei criteri di aggiudicazione qualitativi o non legati al costo a seconda del livello di conformità con i requisiti. I punteggi di ogni offerta vengono sommati per calcolare il punteggio qualitativo complessivo. Viene poi stilata una graduatoria delle offerte in base al punteggio relativo al rapporto prezzo/qualità.

C. OEPV: Metodo del punteggio ponderato
Questo metodo è utile per valutare acquisti complessi nel caso in cui i criteri qualitativi hanno una diversa importanza. Dopo aver escluso quelle offerte che non soddisfano le condizioni per la partecipazione, ad ogni criterio viene assegnato un peso in percentuale (la cui somma totale è pari al 100 %). Il peso attribuito a ciascun criterio dovrebbe essere indicato nei documenti di gara e non deve essere più modificato in seguito. Al prezzo viene attribuito un peso, alla stregua di altri criteri, che viene poi sommato per calcolare il punteggio totale.

D. OEPV: Metodo del punteggio numerico
Questo metodo è utile per valutare acquisti complessi e prevede che ai diversi fattori qualitativi venga assegnato un punteggio numerico in base ad un sistema di classificazione che va da 0 a 5. Dopo aver escluso quelle offerte che non rispettano i criteri di selezione, viene assegnato un punteggio numerico per ciascun criterio qualitativo di aggiudicazione a seconda del livello di conformità valutato, ad esempio utilizzando una scala che va da 0 (inaccettabile) a 5 (eccezionale). Al prezzo, considerato parte integrante della valutazione del rapporto qualità/prezzo, viene assegnato un punteggio e viene. All'offerta più bassa viene generalmente assegnato il valore 100 % e alle altre offerte un valore percentuale più basso stabilito proporzionalmente in base al valore dell'offerta. Dopo aver sommato i

punteggi viene effettuata una valutazione del rapporto qualità/prezzo in base ai punteggi totali, ai costi del ciclo di vita e ai rischi associati.

Gli offerenti possono essere contattati durante la fase di valutazione?
Durante la fase di valutazione delle offerte è possibile invitare gli offerenti a fornire dei chiarimenti, ma l'amministrazione aggiudicatrice deve garantire il rispetto del principio di parità di trattamento e di non-discriminazione. È preferibile chiedere i chiarimenti per posta elettronica e fare riferimento ad una specifica sezione dell'offerta ponendo una domanda specifica. Si dovrebbe evitare di porre domande che diano all'offerente l'opportunità di fornire informazioni aggiuntive o di cambiare l'offerta, visto che tali modifiche potrebbero invalidare il processo di valutazione. Se le offerte contengono un evidente errore aritmetico nel calcolo del prezzo dell'offerta, l'AA può contattare l'offerente per chiarire il prezzo dell'offerta.

Come la commissione di valutazione dovrebbe giungere alla decisione?
La commissione di valutazione deve valutare le offerte presentate soltanto sulla base delle informazioni in esse contenute e dei chiarimenti ricevuti. Qualsiasi altra informazione di cui i membri della commissione dispongano, compresa la propria esperienza personale, non dovrebbe essere considerata.

Ogni membro della commissione di valutazione deve avviare, condurre e completare una valutazione individuale di ciascuna offerta. Le valutazioni vengono riassunte e si determina di comune accordo un punteggio per la commissione nel suo insieme. Può succedere che i membri della commissione non giungano sempre alle stesse conclusioni. In questi casi la commissione dovrebbe esaminare per quanto possibile le differenze individuali. La discussione risultante può portare a un consenso oppure ogni membro può mantenere la propria posizione, nel cui caso si calcola la media dei punteggi. Qualora questo metodo produca un risultato non accettabile per uno qualsiasi dei membri, il membro in questione può chiedere che ciò risulti dalla relazione finale. Qualora tali differenze riguardino fatti (problemi matematici o dati di fatto) e non possano essere risolte di comune accordo, il presidente della commissione assume una decisione e registra tali eventi e decisioni.

Sulla scheda dei punteggi dovrebbero venire annotati commenti per la definizione del punteggio e si dovrebbe garantire che tali commenti siano sufficienti per permettere al membro di spiegare il punteggio. Il membro può prendere appunti su una copia dell'offerta durante l'esame ma deve tener conto del fatto che tali commenti possono essere menzionati successivamente in una relazione conclusiva o un ricorso. I membri dovrebbero trattare tutte le parti della valutazione con la consapevolezza che i loro commenti e le loro raccomandazioni possono diventare di pubblico dominio.

La commissione di valutazione dovrebbe decidere in anticipo se:

- assegnare punteggi individuali e calcolare poi la media o
- determinare un punteggio ponderato di tutta la commisisone per ogni offerente.

Per quanto riguarda i punti assegnati in base ai criteri di aggiudicazione, è necessario decidere la logica di attribuzione prima che i membri della commissione di valutazione inizino la procedura di valutazione. Si raccomanda di adottare un approccio diviso in gradi come illustrato nella tabella seguente:

PUNTEGGIO	CLASSIFICAZIONE
5	Eccezionale
4	Sopra le aspettative
3	Conforme alle aspettative
2	Sotto le aspettative
1	Molto sotto le aspettative
0	Inaccettabile

I punti ottenuti da ciascun offerente vengono poi sommati per determinare il punteggio complessivo e la graduatoria. Tale metodo evita distorsioni dovute al punteggio di un membro della commissione di valutazione. Tutti i membri della commissione di valutazione dovrebbero firmare e datare le schede dei punteggi. Il presidente delal commissione di valutazione dovrebbe chiudere la procedura di valutazione attestandone la corretta registrazione e confermando che le decisioni sono documentate chiaramente per poter essere spiegate agli offerenti.

Come devono essere informati del risultato gli offerenti?

Una volta terminata la procedura di valutazione, tutti gli offerenti devono essere informati del risultato a norma dell'articolo 41 della direttiva 2004/18/CE.

Tale informazione deve essere inviata non appena la decisione di aggiudicazione è stata presa e almeno 10 giorni prima dell'aggiudicazione del contratto (il cosiddetto "periodo sospensivo").

Se una persona chiede un incontro informativo entro i primi due giorni lavorativi, l'AA deve fornire le informazioni di cui sotto entro un periodo tale da consentire all'offerente o alla parte interessata di disporre di tutte le informazioni almeno tre giorni lavorativi prima dell'assegnazione del contratto. Tale procedura è conosciuta come "informativa accelerata" e se necessario l'aggiudicazione del contratto viene rinviata oltre il periodo minimo di 10 giorni.

Nella relazione conclusiva accelerata fornita ad un offerente non-aggiudicatario devono essere spiegati i motivi per cui non ha ottenuto il contratto e, nel caso in cui l'offerente abbia presentato un'offerta ammissibile, quali sono le caratteristiche e i vantaggi relativi dell'offerta prescelta. La portata e il tipo delle informazioni fornite dipendono dalle circostanze e a tal proposito l'AA dovrà eventualmente interpellare gli esperti legali.

STRUMENTO 7 – REDAZIONE DEL CAPITOLATO D'ONERI

Descrizione dello strumento:
Lo scopo dello strumento è quello di essere di aiuto ai funzionari responsabili degli appalti nell'elaborazione di un capitolato d'oneri esaustivo e di alta qualità mediante una serie di domande e risposte e una lista di controllo.

Contesto giuridico di riferimento:
Articoli 23 e 24 della direttiva 2004/18/CE.

Errori comuni:
La definizione del capitolato d'oneri è un'area in cui vengono commessi molti errori, spesso a causa di insufficienti competenze o scarsa esperienza nell'elaborare documenti di questo genere. L'elenco seguente contiene gli ambiti tipici in cui vengono commessi errori.

- Aree significative di lavoro non vengono indicate nel capitolato d'oneri per poi essere aggiunte in una fase successiva causando confusione e concorrenza sleale.
- Una risposta insufficiente da parte del mercato oppure prezzi anormalmente bassi (o enormemente vari) sono spesso riconducibili a un capitolato scadente (benché talvolta possano essere anche il risultato di condizioni di mercato anomale). Ogni parte deve sapere e comprendere cosa viene richiesto (*consensus ad idem*).
- Aggiudicazione di contratti per lavori/servizi/forniture complementari derivanti dall'appalto principale che si sarebbero dovuti prevedere.
- Presunta urgenza estrema causata da eventi "imprevedibili", benché in realtà causata da una tempistica irrealistica e/o scarsa pianificazione.
- Violazione dei requisiti di parità di trattamento, non-discriminazione e trasparenza (in particolare a causa dell'indicazione di prodotti con il loro nome o di specifiche restrittive).
- Disposizioni illegittime, incorrette o inadeguate (in particolare per ciò che riguarda i criteri di selezione e di aggiudicazione e il favoreggiamento di contraenti locali).
- Un capitolato che non comprende una tempistica per la gara e il progetto o i criteri di selezione e di aggiudicazione.

Domande e risposte

Che cos'è il capitolato d'oneri e quando, come e da chi viene elaborato?
Il capitolato d'oneri è il documento di gara chiave che definisce le necessità che dovranno essere soddisfatte dall'acquisto. Esso costituisce la base per la selezione dell'aggiudicatario e sarà parte integrante del contratto per definire che cosa dovrà fornire l'aggiudicatario. La sua revisione finale e la sua approvazione 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. L'approvazione del capitolato d'oneri è normalmente una fase chiave del processo di *gateway review*. Lo scopo del capitolato è quello di fornire ai potenziali fornitori una descrizione chiara, accurata ed esaustiva delle necessità dell'AA e quindi di metterli nelle condizioni di poter proporre una soluzione atta a soddisfare tali esigenze.

A seconda della sua complessità il capitolato può essere elaborato da una persona singola o da un gruppo di persone all'interno dell'organizzazione dell'AA o da consulenti esterni.

Fatta eccezione per i casi più semplici, chi elabora il capitolato deve raccogliere informazioni da una serie di parti interessate e fonti, consultando anche esempi di capitolati precedenti per acquisti simili.
Per appalti semplici il capitolato viene elaborato prima della pubblicazione del bando di gara (GUUE). Per appalti più complessi il capitolato viene sviluppato sulla base di una dichiarazione dei requisiti commerciali definiti nella preparazione del *business case*. Nei casi eccezionali di procedura negoziata o di dialogo competitivo può essere elaborato di pari passo con il progetto.

Il capitolato d'oneri è normalmente oggetto di un processo di affinamento. I requisiti di alto livello vengono progressivamente affinati sino a dare ai fornitori le informazioni necessarie per comprendere che cosa viene richiesto ed elaborare una soluzione adeguata. Il requisito può essere affinato in consultazione con i fornitori come parte di una ricerca di mercato o dopo la fase di selezione del fornitore. Ciò può essere particolarmente utile per soluzioni innovative. Questo processo deve essere gestito con cautela e integrità al fine di garantire la parità di trattamento dei diversi potenziali fornitori ed evitare accuse di parzialità (che portano spesso a reclami). Il capitolato dovrebbe evitare qualsiasi riferimento a soluzioni proprietarie o a prodotti specifici. Occorre sempre aggiungere l'espressione "o equivalente".

Il capitolato d'oneri contiene anche materiale di riferimento che consente ai fornitori di comprendere il contesto di quanto richiesto e fornisce indicazioni di supporto. Il volume del materiale di riferimento può essere notevole e copiarlo e fornirlo a tutti i potenziali fornitori può essere complicato. Per appalti molto complessi tale materiale può essere fornito su un CD separato o messo fisicamente a disposizione in una "sala dati".

Il capitolato d'oneri deve essere ultimato prima di essere inviato ai fornitori insieme all'invito a presentare offerte. Occorre valutare chi sia la persona più adatta per verificare il capitolato in modo da garantirne la completezza e accuratezza e chi debba essere coinvolto nella valutazione delle risposte fornite.

Cfr. anche la sezione 2.4.

Requisiti di cui all'articolo 23 e all'allegato VI della direttiva 2004/18/CE

Tali requisiti prevedono quanto segue:

- Le specifiche tecniche devono figurare nei documenti di gara.
- Le specifiche tecniche devono essere sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto.
- Le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.
- Una specifica viene formulata mediante riferimento a norme nazionali, norme europee, omologazioni tecniche europee, norme internazionali, altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione, o a norme nazionali, omologazioni tecniche nazionali o specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di messa in opera dei prodotti. Ciascun riferimento contiene la menzione "o equivalente".
- La specifica tecnica può anche contenere requisiti funzionali, ad esempio caratteristiche ambientali.

- L'AA deve accettare un'offerta che dimostra di soddisfare, in modo equivalente e giudicato soddisfacente dall'AA, le specifiche, i requisiti funzionali o quelli in merito alle ecoetichettature o ancora le norme indicate nei documenti di gara. Può costituire un mezzo appropriato una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione sulle prove eseguite da un organismo riconosciuto.
- Le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica, che avrebbero come effetto di favorire o eliminare alcune imprese o alcuni prodotti.
- Tale riferimento è autorizzato, in via eccezionale, solo nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto del contratto non sia possibile; un siffatto riferimento è accompagnato dall'espressione "o equivalente". L'AA deve giustificare ad esempio l'uso di marchi e brevetti nelle specifiche tecniche.
- Le specifiche tecniche dovrebbero essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i portatori di handicap o di una progettazione adeguata per tutti gli utenti.
- La definizione delle specifiche e delle norme è contenuta nell'allegato VI della direttiva 2004/18/CE.

Quali sono i diversi tipi di specifiche?

Ci sono tre diversi tipi di specifiche (talvolta indicati con nomi diversi): input, output e risultato.

- Una specifica basata sull'**input** (talvolta chiamata anche specifica tecnica) consiste in una serie di istruzioni su come effettuare un lavoro. Questo tipo di specifica non è più molto usata (fatta eccezione per appalti di base) perché non è flessibile, spesso non tiene conto del rapporto qualità/prezzo e non consente all'offerente di proporre soluzioni innovative. Qualsiasi aggiunta richiesta in un momento successivo sarà generalmente calcolata ad un prezzo maggiorato. Questo tipo di specifica viene generalmente utilizzato con una valutazione che si basa soltanto sul prezzo più basso.
- Una specifica basata sull'**output** è incentrata sull'output auspicato di un servizio in termini commerciali e non costituisce quindi una specifica tecnica dettagliata su come fornire il servizio; ciò consente al fornitore di proporre soluzioni innovative a cui il team dell'appalto potrebbe non aver pensato.
- Una specifica basata sul **risultato** può essere la più semplice da stilare ma la più difficile da valutare (e monitorare). Essa è una dichiarazione dei benefici che si vogliono ottenere e non degli input o del prodotto del contraente.

Per questi ultimi due tipi di specifica in genere viene richiesto all'offerente di fornire insieme all'offerta una dichiarazione dei metodi impiegati in cui spiega come intende soddisfare i requisiti della specifica. Ogni offerente potrebbe proporre qualcosa di diverso, per cui la commissione di valutazione deve essere in grado di valutare queste alternative.

Come sarà valutata la conformità delle offerte al capitolato d'oneri?

La strategia di valutazione definisce l'approccio alla valutazione e la matrice di valutazione descrive il modo in cui il processo sarà condotto. Il piano di valutazione e il modello di valutazione dovrebbero essere sviluppati in parallelo con il capitolato al fine di garantire:

- che ai fornitori siano richieste tutte le informazioni necessarie per la valutazione;
- che i requisiti e le informazioni richiesti nel capitolato vengano considerati in fase di valutazione e
- che le risposte dei fornitori siano fornite in un modo conforme al modello di valutazione.

Sono ammesse offerte con varianti?

A norma dell'articolo 24 della direttiva 2004/18/CE le AA possono (a propria scelta) prevedere nella documentazione la possibilità di presentare offerte con varianti se l'aggiudicazione del contratto si basa sul criterio OEPV. La possibilità di presentare varianti è ammessa nei casi in cui l'AA ha redatto una specifica ma ritiene possibile che vi sia un modo migliore, più efficiente, più innovativo o con un rapporto qualità/prezzo migliore per realizzare il progetto di cui non è a conoscenza. Le varianti si riferiscono ad una maniera diversa di realizzare quanto richiesto nell'invito a presentare offerte. Le offerte con varianti sono ammesse dalla direttiva in circostanze definite, ma se un offerente presenta un'offerta con variante, i criteri e il piano di valutazione devono essere già pronti e consentirne la valutazione.

I documenti di gara (e gli avvisi) devono specificare chiaramente se un'offerta con varianti è ammessa o meno. Qualora le offerte con varianti siano ammesse, l'AA deve garantire quanto segue:

- **Pianificazione** – La possibilità di presentare offerte con varianti deve essere vagliata nella fase di pianificazione dell'appalto. Dalla ricerca di mercato dovrebbe risultare se esiste la possibilità che il capitolato d'oneri possa essere soddisfatto da un contraente con metodi diversi da quelli previsti. In questo caso, se l'AA è disposta a considerare questa possibilità, il capitolato deve essere redatto tenendo conto di questa possibilità.
- **Specifica** – L'AA può invitare a presentare offerte con varianti soltanto nel caso in cui la specifica si basa sull'output o sul risultato.
- **Criteri e metodo di aggiudicazione** – I criteri di aggiudicazione devono essere formulati in modo tale che sia le offerte "conformi" sia quelle con "varianti" possano essere valutate sulla base degli stessi criteri. È di fondamentale importanza che i criteri di aggiudicazione vengano accuratamente testati nella fase della pianificazione dell'appalto. Quello che può succedere e che succede è che i criteri di aggiudicazione non sono abbastanza solidi da garantire una valutazione equa, aperta e trasparente; i criteri di aggiudicazione non possono tuttavia essere riformulati una volta che sono stati definiti nella fase della pianificazione e che sono stati pubblicati. In casi estremi ciò può portare all'annullamento della gara che dovrà poi essere indetta nuovamente.

Requisiti di cui all'articolo 24 della direttiva 2004/18/CE

- L'uso di offerte di varianti richiede il ricorso al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- L'AA precisa nei documenti di gara se autorizza o meno le varianti.

- Se possono essere presentate varianti, l'AA stila l'elenco elenco dei requisiti minimi che la variante deve rispettare.
- Soltanto varianti che soddisfanno i requisiti minimi saranno considerate.

Lista di controllo del capitolato d'oneri

Il capitolato d'oneri deve essere coerente con quanto segue:

- il *business case*
- gli avvisi e i bandi pubblicati nella GUUE
- le strategie di aggiudicazione e dell'appalto
- la metodologia di valutazione.

In generale, il capitolato d'oneri:

- sostiene la normalizzazione e la razionalizzazione delle forniture/dei servizi?
- limita la concorrenza?
- consente all'appaltatore di decidere rapidamente se presentare o meno un'offerta?
- agisce da ostacolo nei confronti di prodotti alternativi/tecnologie nuove/avanzate?
- incoraggia l'innovazione?
- è compatibile con le specifiche standard utilizzate all'interno dell'organizzazione?
- comprende elementi che sarebbe più opportuno inserire in un altro appalto?
- riflette le priorità organizzative, ad esempio la strategia delle PMI locali?
- consente offerte da consorzi?
- individua il percorso dell'appalto?
- prevede disposizioni su onori e oneri per incentivare la prestazione?
- assicura la riservatezza e la protezione dei dati?
- presenta una tempistica realistica per l'aggiudicazione e l'esecuzione dell'appalto?
- indica data di inizio e fine/periodo dell'appalto e l'eventualità di proroghe?
- indica volumi certi (o solo un *range* di volumi)?
- consente il subappalto?
- prevede un meccanismo di controllo delle versioni?

Il capitolato d'oneri:

- è uniforme per gli stessi requisiti o per requisiti simili?
- è chiaro, completo, affidabile ed è stato sottoposto a lettura di controllo?
- è facilmente integrabile in un contratto d'appalto?
- è giuridicamente inattaccabile?
- non richiede informazioni irrilevanti?

L'AA:

- si è consultata con i partner principali, le parti interessate del settore, le parti interessate istituzionali, le comunità locali, il terzo settore, i sindacati?
- ha identificato le esigenze degli utenti, comprese le esigenze locali?
- ha considerato il modo in cui l'innovazione verrebbe integrata nell'esecuzione?
- ha studiato il mercato, tempi e costi probabili sono praticabili?
- ha considerato meccanismi alternativi di esecuzione?
- ha effettuato una valutazione dei rischi e ha ripartito adeguatamente i rischi?
- ha considerato l'impatto di un eventuale inadempimento da parte dei fornitori?
- ha individuato ciò che deve essere appaltato e appurato che soddisferà le esigenze dei clienti?

- ha inserito nel contratto d'appalto gli esiti delle consultazioni con il mercato e con le parti interessate e le priorità aziendali?
- ha determinato la portata e la gamma dei beni/servizi/lavori richiesti?
- ha determinato i criteri di selezione e aggiudicazione, inclusi ponderazione, meccanismo e metodologia di attribuzione del punteggio (e li ha documentati)?
- si è assicurata che i criteri di aggiudicazione siano chiari a tutti?
- ha effettuato prove per testare i criteri di selezione e aggiudicazione?
- ha considerato l'eventualità di collaborare con altri committenti?
- si è assicurata che le dichiarazioni di interesse/di assenza di conflitto di interessi siano state o saranno predisposte (specialmente per i consulenti e i membri della commissione di valutazione)?
- ha considerato e identificato gli elementi obbligatori/auspicati nel capitolato d'oneri?
- ha previsto eventuali problemi di responsabilità sociale?
- ha considerato la suddivisione in lotti?
- ha accertato che siano disponibili finanziamenti?
- ha approntato un piano di comunicazione?
- ha predisposto provvedimenti per "congelare" il capitolato d'oneri (e il bilancio) al momento opportuno?

Revisione del capitolato d'oneri attuale:

- Il capitolato d'oneri ha definito accuratamente gli output/i risultati richiesti?
- Il capitolato d'oneri ha identificato accuratamente le esigenze dei clienti?
- Sono state predisposte disposizioni che possano essere usate come punto di riferimento per futuri capitolati d'oneri?

STRUMENTO 8 – MODIFICA DEGLI APPALTI

Descrizione dello strumento:
Questo strumento illustra, sotto forma di domande e risposte, le problematiche che possono presentarsi nei casi in cui un appalto può essere modificato o quando lavori/servizi/forniture complementari possono essere aggiudicati direttamente ad un appaltatore esistente. Vengono forniti esempi di buone prassi su cosa fare per evitare queste situazioni, il che può avvenire essenzialmente con una miglior pianificazione e attraverso controlli, oppure mediante una nuova procedura di appalto con requisiti supplementari.

Contesto giuridico di riferimento:
Articoli 30 e 31 (articolo 61 sull'aggiudicazione di lavori complementari in concessione) della direttiva 2004/18/CE.

Errori comuni:
Le AA 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 o servizi complementari con l'aggiudicatario dell'appalto, a condizione che tali modifiche non aumentino il valore dell'appalto di oltre il 50 %.

Buone prassi:
Il principio generale è che nella fase di esecuzione di un appalto, l'AA non può modificarne le condizioni essenziali. Qualsiasi modifica di questo tipo deve essere considerata equivalente alla conclusione di un nuovo contratto di appalto, il che richiede, in linea di principio, una nuova gara. Una modifica dell'appalto o un appalto per lavori o servizi complementari può riguardare: modifiche all'oggetto o alla natura dell'appalto, il prezzo, la durata, oppure il volume dei lavori. Gli appalti (o le modifiche degli appalti) per lavori o servizi complementari possono essere assegnati "direttamente" (ossia senza previa pubblicazione) solo qualora siano soddisfatte tutte le condizioni elencate nell'articolo 31, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2004/18/CE. Il principio fondamentale è che qualsiasi variazione del contratto che ne modifichi valore, tempistica o ambito (volume, oggetto o natura) al punto da poter cambiare il risultato dell'appalto iniziale dovrebbe esser trattata come "sostanziale" e dovrebbe essere sottoposta a nuova gara come nuovo appalto per lavori/servizi/forniture complementari.

Eventuali lavori o servizi complementari sono consentiti solo se si verificano circostanze impreviste. Le circostanze impreviste devono essere interpretate in senso molto restrittivo e devono essere giustificate.

Una serie di **azioni** poste in essere durante il ciclo dell'appalto può contribuire ad evitare il rischio di modifiche o appalti per lavori o servizi complementari. È possibile che non tutte le azioni siano pertinenti a ciascun caso. L'AA dovrebbe prendere in considerazione ciascuna azione e decidere quali siano pertinenti:

- un meccanismo di controllo degli appalti mediante *gateway review* per valutare se siano stati completati tutti i necessari studi e ricerche prima dell'avvio dell'appalto;
- "congelare" il capitolo d'oneri e il bilancio in fase di pianificazione dell'appalto;

- assicurarsi che l'appalto iniziale preveda lavori, servizi o forniture complementari e comprenda i prezzi applicabili nella fase delle offerte;
- l'utilizzo di contratti *pro forma* standard che includano clausole che disciplinano le modifiche e regolamentazioni annuali dei prezzi;
- procedure formali che impongano alla direzione dell'AA e/o alla commissione di valutazione l'obbligo di documentare e approvare le modifiche.

Ad esempio, in un appalto relativo a lavori, un'AA diligente dovrebbe eseguire tutti gli studi geotecnici atti a determinare in anticipo le condizioni del suolo, oppure il rischio dovrebbe essere attribuito all'appaltatore, concedendo tuttavia un congruo periodo affinché gli offerenti possano effettuare le proprie indagini e quantificare il rischio e di conseguenza il prezzo. Tutti i permessi, le licenze edilizie e le autorizzazioni pertinenti dovrebbero essere ottenuti da un'AA diligente prima dell'avvio dei lavori e ciò non dovrebbe/può essere utilizzato come "circostanza imprevista" per motivare l'aggiudicazione diretta di lavori complementari.

Il modo migliore per evitare modifiche sostanziali in fase di esecuzione è pianificare in modo più diligente, completando tutti gli studi necessari prima della fase di aggiudicazione, scegliere la procedura di aggiudicazione dell'appalto più idonea e utilizzare un modulo di contratto d'appalto con prezzi, incentivi e trasferimento del rischio adeguati. I piani di emergenza dovrebbero considerare l'eventualità che possano rendersi necessari lavori/servizi/forniture complementari e prevedere, se necessario l'avvio di una nuova gara per questi "extra".

Domande e risposte

D.1. Quali sono i casi in cui un'AA può aggiudicare un appalto per lavori o servizi complementari direttamente durante la fase di esecuzione?

R.1. L'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE definisce le circostanze in cui un'AA può avvalersi della procedura negoziata senza pubblicazione di un BG per aggiudicare direttamente lavori/servizi/forniture complementari. Devono essere soddisfatte le seguenti condizioni (articolo 31, paragrafo 4).

a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale, che in seguito a circostanze impreviste sono divenuti necessari per l'esecuzione dell'opera o del servizio quali ivi descritti, a condizione che siano aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera:
    - qualora tali lavori o servizi complementari non possano essere separati, sotto il profilo tecnico o economico, dall'appalto iniziale senza recare gravi inconvenienti all'amministrazione aggiudicatrice;
    - qualora tali lavori o servizi, pur essendo separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento.

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

    Tutte queste condizioni (cioè i) "imprevisto", ii) "non separabile", ovvero, se separabile, "strettamente necessario" e iii) non superiore al 50 % dell'importo dell'appalto iniziale) devono essere soddisfatte al fine di giustificare l'aggiudicazione diretta di lavori o servizi complementari. Le eccezioni indicate dalla direttiva 2004/18/CE devono essere interpretate in senso restrittivo.

b) Per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime amministrazioni aggiudicatrici, a condizione che tali lavori o servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo le procedure aperte o ristrette. La possibilità di avvalersi di questa procedura è indicata sin dall'avvio del confronto competitivo nella prima operazione e l'importo totale previsto per la prosecuzione dei lavori o della prestazione dei servizi è preso in considerazione dalle AA per il calcolo del valore stimato dell'appalto. Il ricorso a questa procedura è limitato al triennio successivo alla conclusione dell'appalto iniziale.

Qualsiasi AA che intenda avvalersi dell'applicazione dell'articolo 31 deve assicurarsi che le circostanze particolari corrispondano a quelle indicate nella direttiva.

D.2. È possibile far sì che i documenti di gara d'appalto prevedano modifiche future?

R.2. L'amministrazione aggiudicatrice può prevedere espressamente nei documenti di gara la possibilità di introdurre modifiche future alle condizioni dell'appalto iniziale. La clausola che prevede tale eventualità deve essere redatta in modo chiaro, preciso ed inequivocabile, indicando l'ambito e la natura delle modifiche possibili, nonché le condizioni di applicazione della clausola stessa. Non sono considerate valide clausole vaghe, imprecise o che consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di introdurre modifiche in modo arbitrario.

D.3. In quali casi è possibile modificare un appalto senza apportare modifiche sostanziali e come è possibile farlo in pratica?

R.3. In linea di principio un appalto pubblico non può essere modificato, salvo che ciò sia consentito ai sensi della direttiva 2004/18/CE o dalla pertinente giurisprudenza.

Tralasciando le situazioni menzionate in precedenza (ossia lavori o servizi complementari e un'adeguata clausola di revisione), la direttiva 2004/18/CE e la giurisprudenza esistente vietano modifiche sostanziali degli appalti senza che si svolga una nuova procedura d'appalto. La possibilità di apportare modifiche dopo la sottoscrizione del contratto d'appalto è sottoposta alle medesime limitazioni fissate per il periodo intercorrente tra il BG e l'aggiudicazione. Le modifiche apportate dopo la sottoscrizione del contratto di appalto potrebbero essere giustamente considerate come un tentativo di aggirare la direttiva 2004/18/CE. Occorre tener presenti le seguenti linee guida:

- i principi di parità di trattamento e trasparenza sono validi per tutto il periodo dell'appalto (dall'inizio alla fine);
- l'AA è vincolata dalle disposizioni contenute nei documenti di gara;
- modifiche sostanziali relative all'appalto richiedono una nuova gara;
- l'AA può apportare modifiche successivamente alla sottoscrizione del contratto d'appalto ma solo dopo avere ottenuto consulenza circa gli effetti legali derivanti da questa decisione.

La domanda chiave diventa "cosa rappresenta una modifica 'sostanziale'?"

D.4. Quali sono i tre test da eseguire per accertare la presenza di modifiche sostanziali?

R.4. Una modifica dell'appalto è da ritenersi sostanziale se ricade in una o più delle seguenti ipotesi:

- la modifica avrebbe avuto effetto sulla scelta del candidato al quale l'AA avrebbe aggiudicato l'appalto iniziale. Se durante il periodo dell'appalto vengono apportate modifiche che avrebbero incoraggiato altri offerenti a partecipare, o che avrebbero consentito all'AA di accettare un'altra offerta, le modifiche devono essere considerate sostanziali e quindi non sono consentite;
- la modifica aumenta significativamente l'appalto sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, includendo elementi inizialmente non previsti al momento della gara;
- le modifiche variano l'equilibrio economico a favore del privato in modo non specificato nelle condizioni iniziali dell'appalto.

In ciascuna delle suddette situazioni le modifiche sono sostanziali e sono perciò vietate. Esiste attualmente un consistente corpus giurisprudenziale in materia di cui l'AA dovrebbe essere a conoscenza e su cui dovrebbe chiedere consulenza in caso di dubbio.

La summenzionata giurisprudenza si basa sui principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La direttiva 2014/24/UE codifica le norme sulle modifiche, comprendendo anche la nozione di modifica sostanziale.

D.5. Quali sono le "circostanze impreviste"?

R.5. Le circostanze impreviste sono circostanze che un'AA diligente non avrebbe potuto ragionevolmente prevedere dall'inizio e che non sono attribuibili ad azioni dell'AA, come una scarsa pianificazione (cfr. cause T-540/10 e T-235/11, *Spagna/Commissione*). Questa valutazione dovrebbe essere eseguita rigorosamente. Le circostanze impreviste dovrebbero essere valutate caso per caso ma possono comprendere (a titolo esemplificativo e non esaustivo) le seguenti situazioni:

- nuova legge/regolamenti (a seconda del caso)
- sciopero.

D.6. Quando si applica il criterio del "50 %"?

R.6. L'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE concerne una specifica situazione di utilizzo della procedura negoziata senza pubblicazione di un BG, in altre parole la negoziazione diretta. Il tetto del 50 % sull'importo dell'appalto originale è inserito nella direttiva come precisazione. L'AA può avvalersi dell'opzione del 50 % solo se si siano verificate circostanze impreviste che siano ben documentate e si dia motivazione del perché non è possibile bandire una nuova gara. È dovere dell'AA dimostrare le circostanze impreviste e che esse non sono attribuibili ad azioni dell'AA stessa.

D.7. Le opzioni per le aggiunte all'interno del contratto di appalto rappresentano il modo migliore per gestire queste situazioni?

R.7. Un modo per evitare di aggiungere elementi in un appalto è averli previsti in anticipo come eventuali lavori/servizi/forniture complementari. La direttiva consente che queste opzioni siano parte integrante dell'appalto; esse devono tuttavia avere un prezzo ed essere chiaramente specificate, calcolate, valutate come parte integrante del contratto proposto

inizialmente. Un'opzione è un diritto dell'AA di acquistare beni, lavori o servizi complementari. Un'opzione può essere sia un diritto di acquistare altri o più lavori/servizi/forniture, sia un diritto ad estendere l'appalto corrente. L'opzione deve essere descritta in modo chiaro nei documenti di gara. L'opzione deve avere un prezzo fissato dagli offerenti e deve essere calcolata e inserita nel volume totale nell'ambito della procedura di aggiudicazione. Se una variazione non è prevista da un'opzione, sono ammesse solo modifiche non sostanziali. Anche in questo caso l'AA dovrebbe far riferimento all'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE e verificarne l'applicabilità. La direttiva consente perciò modifiche solo se regolate da un'opzione che le consente e solo se per tale opzione è stato fissato un prezzo. Se invece la modifica dell'appalto iniziale viene classificata come sostanziale, è necessario avviare una nuova procedura di appalto. La migliore prassi consiste nell'utilizzare le opzioni per garantire la possibilità di appalti complementari. Le opzioni devono essere incluse nel valore totale dell'appalto.

D.8. Come dovrebbero essere approvate e documentate le modifiche?

R.8. Sia le procedure interne dell'AA sia i contratti dovrebbero stabilire la metodologia di approvazione e documentazione delle modifiche. I contratti dovrebbero includere una disposizione sulle modifiche (variazioni); tali clausole dovrebbero spiegare le modalità di funzionamento del sistema delle modifiche. Di norma le modifiche possono essere proposte/approvate dalla persona incaricata di gestire l'appalto. In un contratto di costruzione si tratterebbe di un architetto o di un ingegnere, che richiederebbe una variazione con un modulo standard sottoposto alla valutazione del *quantity surveyor*. L'appalto dovrebbe prevedere una disposizione in base alla quale l'appaltatore possa contestare il valore della variazione. Dovrebbero essere approntati meccanismi di controllo analoghi per gli appalti di servizi. La buona prassi prevede che tutte le modifiche che implichino costi supplementari al di sopra di determinate soglie richiedano l'approvazione della direzione dell'AA.

STUMENTO 9 – LISTA DI CONTROLLO DELLA CONFORMITÀ

Descrizione dello strumento:

Quella presentata di seguito è una lista di controllo finale degli elementi chiave che vengono spesso controllati *ex-post* al fine di verificare se un appalto pubblico abbia ottemperato agli obblighi minimi.

Lista di controllo

Fase di pianificazione

1) L'appalto era soggetto ad obbligo di pubblicazione nella GUUE e non è stato pubblicato?
2) L'appalto è stato frazionato artificiosamente al fine di aggirare l'obbligo di pubblicare il BG nella GUUE?
3) Il valore dell'appalto è stato sottostimato intenzionalmente o non intenzionalmente rispetto al prezzo effettivo dell'appalto, soprattutto nel caso in cui il prezzo previsto in bilancio sia appena al di sotto della soglia fissata dalla direttiva, mentre il prezzo effettivo dell'appalto è al di sopra della soglia?
4) Se un appalto è stato aggiudicato direttamente dall'AA senza previa pubblicazione, ad esempio un appalto di servizi II B in base alla direttiva 2004/18/CE (elenco di servizi senza obbligo d'indizione di gara), verificare un eventuale interesse transfrontaliero, ossia: gli operatori economici di altri Stati membri potrebbero essere interessati a partecipare alla gara d'appalto?
5) Per gli appalti sotto soglia, vi sono elementi che comprovino una violazione della legislazione nazionale sugli appalti pubblici?
6) Se l'appalto è stato aggiudicato mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, può essere giustificato uno dei casi ammessi (ai sensi dell'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE)?
7) Se l'appalto è stato aggiudicato mediante procedura negoziata con previa pubblicazione di un BG ovvero mediante dialogo competitivo, le condizioni pertinenti (articolo 30 della direttiva 2004/18/CE) per l'utilizzo di tali procedure sono state soddisfatte?
8) Sono state utilizzate disposizioni previste per i casi di "eccezioni" o "urgenza" per evitare la pubblicazione, limitare la concorrenza e/o accelerare le procedure, non attribuibili a fattori imprevisti al di fuori del controllo dell'AA?
9) Se è stato utilizzato il dialogo competitivo, sussiste una motivazione valida (ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2004/18/CE) della complessità dovuta all'impostazione tecnica o giuridica e/o finanziaria del progetto?
10) Una commissione di valutazione è stato istituita al momento opportuno nel corso della procedura e le fasi fondamentali dell'appalto sono state autorizzate dalla commissione o dalla direzione dell'AA?

11) L'impostazione della commissione di valutazione era adeguata all'oggetto dell'appalto e tutti i membri hanno sottoscritto una dichiarazione di assenza di conflitto di interesse?

12) Il contratto d'appalto riflette gli esiti delle consultazioni con il mercato e con le parti interessate e le priorità aziendali dell'organizzazione, garantendo anche una concorrenza valida?

Pubblicità e fase di aggiudicazione

13) Sono stati rispettati i termini minimi stabiliti dalla direttiva 2004/18/CE (a seconda dell'eventuale pubblicazione di un AP)?

14) Nel BG sono stati inseriti tutti gli elementi obbligatori (allegato VII A della direttiva 2004/18/CE)?

15) L'utilizzo di sovvenzioni EU è stato indicato nel BG (si noti che ciò non è obbligatorio ma costituisce una buona prassi per i progetti finanziati dall'UE)?

16) Il BG o i relativi documenti descrittivi indicano chiaramente i criteri da applicare per selezionare offerenti adatti e valutare la migliore offerta?

17) Qualora l'appalto debba essere aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), le ponderazioni utilizzate per i criteri di aggiudicazione sono state elencate nel BG o nel relativo documento descrittivo, oppure, se ciò non è stato possibile, i criteri sono stati elencati in ordine decrescente d'importanza?

18) Se pertinente e possibile, le specifiche tecniche tengono conto dei criteri di accessibilità per utenti portatori di handicap (articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE)?

19) Le specifiche tecniche consentono pari accesso a tutti gli offerenti, senza creare ostacoli ingiustificati alla concorrenza (articolo 23 della direttiva 2004/18/CE), ad esempio evitando di fissare norme nazionali senza riconoscere la possibilità di norme "equivalenti"?

20) Sono ammesse varianti e ciò è stato menzionato nel BG?

21) Vengono impiegati i criteri OEPV e ciò è stato menzionato nel BG?

22) Per le procedure ristrette, almeno cinque imprese (tre per il dialogo competitivo e per la procedura negoziata con pubblicazione) sono state selezionate e invitate, per iscritto e contemporaneamente (articolo 44, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE), a presentare offerte, negoziare o partecipare al dialogo?

23) Alle richieste di informazioni degli offerenti sono state date risposte, trattando tutti gli offerenti allo stesso modo ed entro i termini indicati dalla direttiva 2004/18/CE (entro sei giorni dalla richiesta e almeno sei giorni prima della data ultima fissata per la ricezione delle offerte)?

24) All'apertura delle offerte, tutte le offerte sono state aperte insieme, alla presenza di almeno due membri della commissione di valutazione, sono state protocollate correttamente e ne sono state rigettate alcune ricevute dopo la data/ora di chiusura della gara?

Fase di selezione

25) In caso di procedura ristretta, negoziata con previa pubblicazione, o di dialogo competitivo, se il numero di partecipanti da invitare dopo la fase di preselezione doveva essere limitato, i criteri di inserimento nell'elenco ristretto erano stati indicati nel BG o nei relativi documenti descrittivi ed era stato indicato il numero minimo e massimo di partecipanti da inserire nell'elenco ristretto?

26) I criteri di selezione usati per selezionare i candidati in grado di eseguire il contratto di appalto erano limitati a quelli consentiti dalla direttiva, ossia situazione personale, capacità finanziaria, capacità tecnica, esperienza pertinente, perizia e competenza?

27) I criteri applicati sono stati esclusivamente quelli riportati nelle istruzioni agli offerenti e nel BG?

28) I criteri di selezione sono stati applicati in modo corretto ed equo tra i candidati?

29) Se alcuni candidati sono stati rigettati in fase di selezione, le ragioni del rigetto erano valide?

Fase di aggiudicazione

30) La commissione di valutazione ha eseguito una procedura di valutazione non discriminatoria secondo la metodologia di aggiudicazione dell'appalto descritta nel BG o nei relativi documenti descrittivi?

31) I criteri di aggiudicazione impiegati per valutare le offerte e le relative ponderazioni sono stati esclusivamente quelli stabiliti nelle istruzioni agli offerenti e nel BG?

32) In caso di utilizzo di procedura ristretta, negoziata o del dialogo competitivo, i criteri utilizzati in fase di preselezione sono stati riutilizzati in fase di valutazione?

33) Se l'appalto è stato aggiudicato sulla base dei criteri OEPV, i criteri di aggiudicazione erano correlati con l'oggetto dell'appalto (ad esempio: qualità, prezzo, pregio tecnico, caratteristiche estetiche, funzionali o ambientali, costo d'utilizzazione, redditività, servizio successivo alla vendita, piano di consegna) anziché alla capacità degli offerenti?

34) In caso vi siano state offerte rigettate in quanto "anormalmente basse", sono state soddisfatte le condizioni, ossia che l'AA abbia richiesto per iscritto precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta in questione (articolo 55 della direttiva 2004/18/CE) ritenute pertinenti per motivare il prezzo anormalmente basso dell'offerta?

35) Tutte le decisioni chiave relative all'appalto sono chiaramente documentate? E in particolare, esiste una relazione di valutazione completa sottoscritta da tutti i membri della commissione di valutazione?

36) L'appalto è stato effettivamente aggiudicato all'offerente scelto dalla commissione di valutazione?

37) Il risultato dell'aggiudicazione dell'appalto è stato pubblicato nella GUUE entro 48 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto di appalto?

38) Tutti gli offerenti non vincitori della gara hanno ricevuto le informazioni corrette entro i termini pertinenti ed è stato applicato un "periodo sospensivo" prima della firma del contratto di appalto?

39) Ci sono stati offerenti che abbiano presentato un reclamo o un ricorso all'AA o un altro organismo competente ed esistevano elementi atti a corroborare tale reclamo?

Fase di esecuzione

40) In caso di lavori/servizi/forniture complementari aggiudicati senza lo svolgimento di una gara, erano soddisfatte tutte le condizioni pertinenti (articolo 31, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE): i) "circostanza imprevista" dall'AA; ii) "non separabile", ovvero, se separabile "strettamente necessario"; e iii) importo cumulato non superiore al 50 % del valore del contratto iniziale?

41) Qualora lavori/servizi/forniture complementari siano stati aggiudicati mediante negoziazione senza pubblicazione, il valore degli appalti relativi ai lavori o servizi complementari porterebbe il valore complessivo dell'appalto iniziale e degli appalti per i lavori o servizi complementari al di sopra della soglia pertinente fissata dalla direttiva?

42) Si è verificata una riduzione dell'ambito del progetto oppure le tempistiche stabilite contrattualmente sono state alterate al punto da mettere in dubbio la decisione iniziale di aggiudicare l'appalto all'appaltatore?

STRUMENTO 10 – LINK UTILI

Il sito web DG GROW sugli appalti pubblici costituisce la fonte primaria di informazioni sugli appalti pubblici nell'UE:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

Norme, soglie e linee guida attuali
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/

Nota esplicativa - Accordi quadro:
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf

I moduli standard utilizzati per gli appalti pubblici europei sono disponibili online via eNotices:
http://simap.europa.eu/enotices/viewFormTypes.do

Il sito web SIMAP contiene molte risorse utili per gli appalti, tra cui modelli per la pubblicazione e di documenti chiave:
http://simap.ted.europa.eu/

Le spiegazioni e i codici del Vocabolario comune per gli appalti ("*Common Procurement Vocabulary*" - CPV) sono disponibili qui:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/

Testi giuridici:
http://eur-lex.europa.eu/
Direttiva 2004/18/CE:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:it:PDF
Direttiva 2014/24/UE:
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.ITA
http://uk.practicallaw.com/6-422-3174
http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/

Link sulla politica regionale e sugli appalti pubblici:
http://ec.europa.eu/regional_policy/it/
Regolamento (UE) N. 1303/2013:
http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/information/legislation/regulations/
http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement
http://admin.interact-eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf

Appalti pubblici sostenibili e ambiente:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm
http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm
http://ec.europa.eu/environment/newprg/
http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement

http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf

Innovazione negli appalti:

https://www.innovation-procurement.org/

http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement

Forum appalti/Piattaforma web degli appalti pubblici nel settore dell'innovazione:
https://procurement-forum.eu/

Altri documenti di orientamento sugli appalti pubblici - questioni pratiche relative agli appalti:
L'OCSE e i principi per l'integrità negli appalti pubblici:
http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm
http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf
http://www.eib.org/epec/resources/epec-procurement-and-cd-public.pdf
http://www.procurementportal.com/
http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx
http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement
Esempio di QP
http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq

Ringraziamenti

Il presente documento è stato redatto con la supervisione di un gruppo di lavoro cui hanno preso parte le direzioni generali della Commissione europea responsabili della gestione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) (ossia le direzioni generali della Politica regionale e urbana, per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale e degli Affari marittimi e della pesca); la direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI, e la Banca europea per gli investimenti.

KN-02-15-758-IT-N

Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-79-51742-6
doi:10.2776/504553