

Selezione del fornitore per forniture ICT

Paolo Atzeni

Dipartimento di Informatica e Automazione

Università Roma Tre

24/01/2008

(materiale da:

Manuali e lucidi su sito CNIPA, in particolare di M. Gentili)

Scelta del fornitore

- Ogni azienda o amministrazione utilizza procedure per finalizzate a
 - ottenere il miglior risultato in termini di benefici rispetto a costi e rischi
 - garantire la correttezza del processo decisionale (nell'interesse di tutti i soggetti interessati; la collettività, gli azionisti, il mercato)
 - garantire il rispetto delle normative

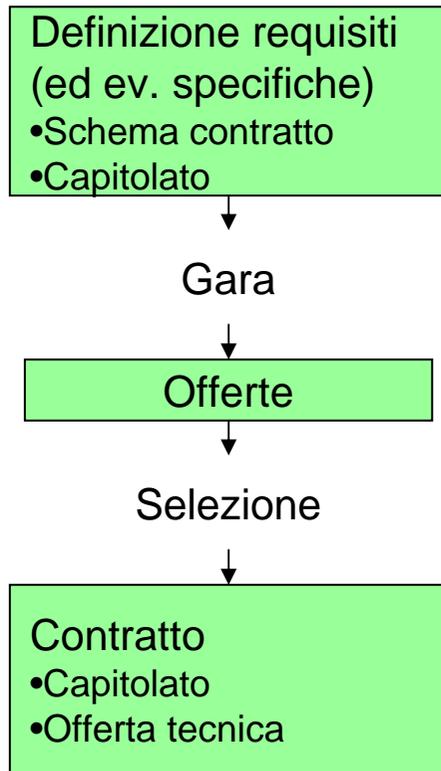
Scelta del fornitore

- Criteri
 - serietà
 - capacità finanziaria ed economica
 - esperienza e capacità tecnica (metodologie, strumenti, persone)
 - condizioni vantaggiose

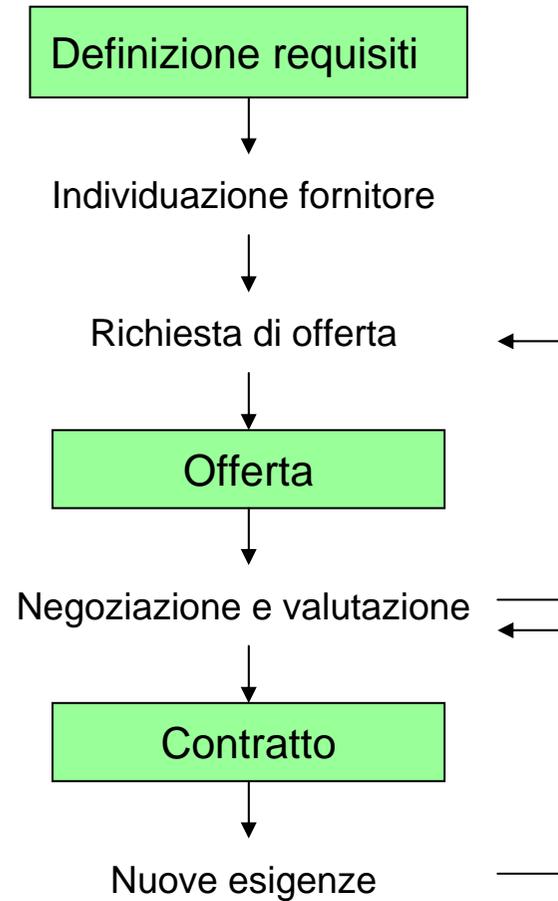
Scelta del fornitore per la pubblica amministrazione

- Stessi criteri del privato, in generale
- Inoltre, debbono essere garantite condizioni di:
 - trasparenza
 - concorrenza
- La scelta del contraente è vincolata (da leggi nazionali e comunitarie) a specifiche procedure (che hanno lo scopo di regolamentare i criteri e le condizioni sopra dette)

Privato e pubblico



monodirezionale



possibili iterazioni

Pubblico e privato, 2

	Privato	Pubblico
Selezione fornitore	Spesso preventiva	Attraverso la gara
Richiesta di offerta	Prima della definizione del contratto	Dopo la definizione di requisiti e specifiche e dello schema di contratto
Negoziazione	Anche approfondita	No
Rinegoziazione	Frequente	Quasi impossibile

Pubblico e privato, 3

- La rigidità delle regole (soprattutto sulla sequenzialità delle fasi) del settore pubblico rende indispensabile la massima attenzione (da parte sia del committente sia del fornitore):
 - gli errori sono difficilmente recuperabili
 - le conseguenze degli errori possono essere pesanti

Procedura di gara

- deve garantire la più ampia partecipazione
 - i criteri di accesso alla gara devono essere coerenti con le caratteristiche della fornitura
- deve assicurare la trasparenza durante tutte le fasi procedurali

Modalità di scelta del contraente

- Terminologia italiana tradizionale
 - asta pubblica (pubblico incanto)
 - licitazione privata
 - appalto concorso
 - trattativa privata

Licitazione privata e appalto concorso

- L'invito a partecipare è limitato a imprese che l'amministrazione ritiene in grado di effettuare le forniture (vedremo come)
- Differenze (preciseremo meglio; non è più proprio così):
 - licitazione privata: l'oggetto è specificato nei particolari, e si sceglie il miglior offerente
 - appalto concorso: prescrizioni di massima, i concorrenti presentano un progetto e un'offerta economica, e la valutazione è complessiva

Normativa europea

- Si applica per le forniture oltre una certa soglia (137.000 Euro)
- Procedure
 - Tradizionali
 - aperta
 - ristretta
 - negoziata
 - Nuove (introdotte nel 2004-2005 e non ancora applicate)
 - dialogo competitivo
 - accordo quadro
 - sistema dinamico di acquisizione
- Aggiudicazione (nelle procedure aperte e ristrette)
 - al prezzo più basso
 - all'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione

Procedura negoziata (trattativa privata)

- L'amministrazione interpella più fornitori (separatamente e riservatamente)
 - sceglie quello ritenuto più vantaggioso
- È stata molto utilizzata in passato, anche grazie a specifiche normative (ad esempio, fornitori a capitale pubblico), condannate poi in sede europea
- Utilizzabile solo in casi straordinari
 - particolare urgenza dovuta a circostanze imprevedibili
 - unicità del prodotto fornito e assenza di alternative
 - gare deserte
 - attività di ricerca
 - complementarietà (entro limiti predefiniti)
- La normativa recente ha introdotto novità, non ancora entrate in vigore

I casi più frequenti

- Tipo di procedura
 - aperta
 - ristretta
- Aggiudicazione
 - al prezzo più basso
 - all'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione

Procedura aperta

- Tutti gli operatori economici possono partecipare e presentare offerta
- Fasi
 - Pubblicazione del bando
 - Invio delle offerte
 - Ammissione dei concorrenti
 - Valutazione e aggiudicazione

Procedura ristretta

- Tutti gli operatori economici possono chiedere di partecipare e solo coloro che sono invitati (“preselezionati”) possono presentare offerta
- Fasi
 - Pubblicazione del bando
 - Invio delle richieste di invito
 - Preselezione
 - Invio delle lettere di invito
 - Invio delle offerte
 - Valutazione e aggiudicazione

Procedura aperta o ristretta?

- Pro e contro:
 - Ristretta può far perdere tempo (richiede più fasi) o farlo risparmiare (possibile parallelismo: si completa il capitolato tecnico durante la prequalifica)
 - Ristretta: possibilità di selezionare i "migliori" (secondo criteri predefiniti)
 - Aperta non sempre ha più partecipanti (molti non sono sicuri di superare il vaglio e non partecipano)
 - Aperta richiede l'interazione con un numero maggiore di fornitori (ad esempio per chiarimenti) e la gestione di più materiale (più offerte e più copie del capitolato)

Preselezione (o prequalifica)

- Verifica dei requisiti giuridici (e “moralì”), economici e tecnici dei partecipanti (non delle soluzioni proposte)
 - Nelle procedure aperte, la stessa verifica viene fatta insieme alla valutazione delle offerte (o meglio, subito prima)
- Nelle procedure ristrette, eventuale selezione sulla base di una graduatoria (per ridurre il numero dei partecipanti) sulle caratteristiche dei partecipanti
 - Nelle procedure aperte questi aspetti possono avere un peso, ma possono portare ad una esclusione solo sulla base di un criterio assoluto (mancanza di un requisito, punto precedente), ma non di uno relativo (graduatoria)

Selezione qualitativa dei fornitori

- In prequalifica o preliminarmente alla valutazione tecnica
- Criteri
 - Assenza di cause di esclusione (solo se previste dalla legge)
 - fallimento, liquidazione, condanna passata in giudicato per reati che incidano la moralità professionale, commissione di errore grave, irregolarità nel versamento di contributi o imposte e tasse, ...
 - Capacità finanziaria ed economica,
 - verificabile attraverso opportuni parametri sul bilancio, l'indebitamento e il fatturato (complessivo e specifico, soprattutto su forniture analoghe) e sulla disponibilità di referenze bancarie e cauzioni
 - Capacità tecnica:
 - attrezzature, qualificazione del personale, disponibilità di sedi, certificazioni di qualità...

Partecipanti alle gare

- Singole imprese
- Raggruppamenti temporanei di imprese (RTI) con una capogruppo (Mandataria)
 - Criteri spesso articolati per i requisiti
 - Se un'impresa può partecipare da sola, allora deve farlo da sola
- Inoltre
 - Subappalto (già discusso)
 - Avvalimento (novità, non approfondiamo)

Partecipazione di RTI

- Vantaggi:
 - assicurare una coerente combinazione di professionalità e competenze tecniche per le attività previste
 - incentivare la partecipazione delle PMI ai grandi appalti
 - minore ricorso al subappalto
 - ridurre il rischio di possibili dipendenze da un solo fornitore;
 - limitare la responsabilità di ciascun associato alle sole attività di diretta competenza;
- Svantaggi:
 - allungare i tempi di verifica dei singoli requisiti societari previsti durante la fase di aggiudicazione;
 - rendere più complessa ed onerosa l'attività di governo del contratto da parte dell'Amministrazione da ovviare:
 - Con un solo piano di qualità
 - Individuazione precisa delle responsabilità
 - Standard documentali
 - Interfaccia unica
- In generale sono comunque ammessi

Documentazione utilizzata per le gare

- Bando (o estratto) o lettera di invito:
 - informazioni sintetiche
- Disciplinare (o bando integrale):
 - contiene i tutti dettagli amministrativi:
 - criteri di scelta
 - modalità e tempi di presentazione delle offerte
 - prezzo massimo
 - criteri di ammissione
- Capitolato:
 - specifiche tecniche (descrizione della fornitura)
 - allegati ...

Disciplinare, esempio di indice

ART.1 - REQUISITI RICHIESTI PER LA PARTECIPAZIONE ALLA GARA

ART.2 – TERMINE DI ESECUZIONE DELLA FORNITURA

ART. 3 – CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

ART. 4 - MODALITA' DI PARTECIPAZIONE ALLA GARA

ART. 5 - MODALITA' DI COMPILAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICA:

ART. 6 - MODALITA' DI SVOLGIMENTO DELLA GARA

ART. 7 – CAUZIONI E GARANZIE FIDEJUSSORIE

- 7.1 (cauzione provvisoria)

- 7.2 (cauzione definitiva)

ART.8– ADEMPIMENTI DELLA DITTA AGGIUDICATARIA

- 8.1 (documentazione da produrre)

- 8.2 (esito positivo della verifica)

ART.9– REVOCA DELL'AGGIUDICAZIONE

ART.10 - PREZZI E PAGAMENTI

ART.11– GARANZIE

ART.12– PENALITA' ED INADEMPIENZE

- 12.1 (penalità)

- 12.2 (risoluzione del contratto per inadempimento)

ART.13- FORO COMPETENTE

ART.14- NORMATIVA ANTIMAFIA

ART.15- TRATTAMENTO DEI DATI

Gare, pianificazione e studio di fattibilità

- È opportuno (o forse essenziale) che ogni gara sia svolta con riferimento a forniture che rientrino nella pianificazione (supponendo che esista)
- e comunque dopo uno studio di fattibilità sufficientemente accurato, che permetta
 - di valutare il costo
 - di definire le specifiche con sufficiente dettaglio
- Il capitolato tecnico è di solito il risultato di uno studio di fattibilità

Specifiche tecniche

- Caratteristiche
 - devono figurare nella documentazione di gara
 - devono consentire pari accesso e non comportare ostacoli ingiustificati all'apertura alla concorrenza
 - previsione in termini di prestazioni e requisiti funzionali
 - sempre possibili le offerte basate su soluzioni equivalenti (dimostrazione con qualsiasi mezzo di prova)
 - possibilità di inserire esigenze ambientali ed esigenze sociali

Organizzazione delle offerte

- È opportuno richiedere ai fornitori di predisporre le offerte in tre plichi separati:
 - A. documentazione generale e amministrativa
 - B. offerta tecnica (inclusi aspetti temporali, garanzie, etc)
 - C. offerta economica
- Per semplificare (la verifica e) l'attribuzione del punteggio, viene spesso indicata una struttura per i vari documenti (soprattutto per l'offerta tecnica) e un limite di dimensione (lasciando eventualmente libertà per allegati)
- La valutazione deve procedere nell'ordine, senza l'apertura dei plichi successivi se una valutazione risulta insufficiente

Autocertificazioni

- Il possesso dei requisiti può essere dichiarato, senza bisogno di certificazioni
- Ma, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, si richiede ad un numero di offerenti non inferiore al 10 per cento delle offerte presentate ..., scelti con sorteggio pubblico, di comprovare, entro dieci giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti ...

Aggiudicazione

- Al prezzo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa?
- In passato la domanda era:
 - Licitazione privata o appalto concorso? (con confine netto)
- Prezzo più basso
 - solo se tutto l'oggetto contrattuale può essere specificato nel massimo dettaglio (al fine di poter confrontare offerte tecniche equivalenti, rendendo il prezzo l'unica variabile)
 - richiede comunque una valutazione tecnica, relativa al soddisfacimento delle specifiche previste dal bando

Licitazione privata e appalto concorso

- Venuta meno la distinzione netta (licitazione solo prezzo più basso e appalto concorso valutazione complessiva), è cambiata l'accezione dei termini:
 - Licitazione privata con offerta economicamente più vantaggiosa:
 - Il prezzo ha un'importanza notevole
 - Appalto concorso (con offerta economicamente più vantaggiosa):
 - La valutazione tecnica ha importanza comparabile al prezzo o maggiore

Licitazione privata o appalto concorso?

- Appalto concorso
 - permette di sfruttare le capacità progettuali dei fornitori, la loro creatività
 - rischia di togliere al committente il “controllo” e le scelte strategiche
 - non è facile confrontare proposte che possono essere completamente diverse
- Licitazione privata
 - Il contrario
- La vera sfida è capire come bilanciare le valutazioni:
 - Tecnica
 - Economica

Bilanciamento del punteggio

- Suggerimento CNIPA
 - Prevalenza al punteggio economico per le forniture orientate ai prodotti,
 - fino al 60% (non oltre, perché a quel punto converrebbe passare all'aggiudicazione al prezzo più basso)
 - Prevalenza al punteggio tecnico per le forniture orientate ai servizi, in particolare se la componente progettuale valutabile è importante
 - fino all'80% (oltre si rischierebbe lo spreco di risorse e si potrebbe pregiudicare la trasparenza)

Attribuzione del punteggio tecnico

- I criteri debbono essere chiari e specificati in dettaglio, con attribuzione di pesi, nel disciplinare
- Spesso, si lascia alla commissione di precisare i criteri
 - Motivazioni:
 - Prudenza, ma ...
 - Controindicazioni
 - Assenza di trasparenza, difficoltà per i partecipanti

Punteggio tecnico, criteri

- Principio ideale:
 - Attribuire i punteggi sulla base del valore (economico) che ne deriva;
 - Ad esempio, quanto “vale” per l’amministrazione il miglioramento di un certo livello di servizio?
- In concreto
 - Valutazione del fornitore (peso limitato)
 - Struttura aziendale, certificazioni, esperienza (generale e specifica)
 - Valutazione della proposta tecnica
 - Qualità intrinseca (architettura, pianificazione, ...)
 - Livelli di servizio e qualità dei prodotti
 - Figure professionali

Punteggio tecnico, criteri (2)

- È opportuno che vengano dettagliati i criteri
 - in termini descrittivi
 - con scomposizione in sottocriteri
 - con indicazione del massimo di ciascuna voce (e sottovoce)
- Il tutto deve essere sensato (ovvio, ma non troppo!) e deve derivare da una reale comprensione dei requisiti e alla individuazione degli aspetti che danno valore alle offerte
- Si distinguono talvolta
 - Criteri “tabellari” (automatici)
 - Criteri discrezionali (richiedono una valutazione di esperti)

Punteggio tecnico, soglia minima

- Si può indicare (predefinendolo) un valore minimo del punteggio tecnico, da superare ai fini dell'ammissione
- Suggerimenti CNIPA
 - soglia abbastanza bassa (per escludere solo quelle veramente carenti e non appiattare quelle ammissibili)
 - utilizzare solo con molti concorrenti (non condivido)
 - utilizzare solo se i criteri sono ben definiti e coerenti con la soglia attribuita
 - procedere con estrema cautela nella valutazione

Punteggio tecnico, modalità di attribuzione

- Per ciascun criterio elementare
 - Graduatoria relativa (come in Formula 1, non condivido)
 - Giudizio assoluto, correlato con la valutazione (secondo me la cosa migliore, anche se può risentire dell'atteggiamento della commissione)
 - il massimo ad una proposta considerata eccellente, fino a zero ad una molto carente
 - Giudizio assoluto con correttivo (ha i suoi pro, ma mi piace poco)
 - come sopra, ma dando il massimo al migliore, anche se non eccellente e poi scalando gli altri
 - Scomposizione e poi graduatoria relativa (sembra davvero la Formula 1, non condivido)

Importo base d'asta

- Può essere indicativo, con ammissione di offerte in aumento, oltre che in ribasso
- Di solito è massimo, per varie ragioni (spesso concomitanti):
 - sulla base di un'analisi dei costi, si ritiene che sia possibile non superare una certa cifra
 - le disponibilità finanziarie impediscono di superare una certa cifra

Offerta economica

- Si utilizza un valore, talvolta ottenuto sommando varie voci (prezzi unitari), che potrebbero essere utilizzati successivamente per corrispettivi a misura

Punteggio per l'offerta economica

- Formule predefinite, ben specificate nel disciplinare
- Due grandi categorie
 - Calcolo basato su ciascuna offerta (e la base d'asta); esempio (dove N è il punteggio massimo)
 - $N \times (\text{Base} - \text{Offerta}) / \text{Base}$
 - Calcolo basato anche sulle altre offerte; esempio
 - $N \times (\text{Minimo} / \text{Offerta})$
- Le formule sono spesso complesse
- Raramente utilizzano tutto l'intervallo disponibile (da 0 a N)

Offerte troppo basse?

- La normativa europea non prevede la tecnica della “scheda segreta,” spesso utilizzata in passato
- Permette però l’esclusione (o meglio, l’approfondimento di istruttoria) di “offerte anomale”
- Perché vanno approfondite?
 - Pratiche concorrenziali non corrette (“dumping”)
 - Errori di valutazione del fornitore, che potrebbe trovarsi poi in sofferenza
 - Qualità troppo bassa o rischi eccessivi

Gare, altri spunti

- Pubblicità (art 5 del D.Lgs. 24 luglio 1992 n. 358)
 - Avviso di pre-informazione: preavviso di gara o di insieme di gare (permette anche di ridurre i tempi di pubblicità di un bando)
 - Obbligo di pubblicazione su GUCE, GURI due quotidiani nazionali e uno regionale
 - Avviso di post-informazione: avviso di gara esperita e dell'avvenuta aggiudicazione
- Richieste di chiarimenti: rispettando la "par condicio" (ad esempio, in seduta pubblica o inviando a tutti le risposte alle domande di ciascuno)

Materiale aggiuntivo

- La normativa

http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs163_06.html

<http://www.giurdanella.it/mainf.php?id=7471>

- Sito CNIPA

<http://www.cnipa.gov.it/site/it->

[IT/Attivit%c3%a0/Qualit%c3%a0 delle forniture ICT/](http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%c3%a0/Qualit%c3%a0%20delle%20forniture%20ICT/)

- Sito Consip

- Molti bandi:

<http://www.consip.it/on-line/Home/Gare.html>