

Procedure per la preparazione degli atti nell'appalto di fornitura

a cura di Lidia Garbellini

La complessità delle leggi che regolano gli appalti pubblici dovuta alla loro difficile applicazione, ha indotto ed induce una copiosa produzione di studi ed approfondimenti tesi ad affrontare ed esaminare la parte normativa e raramente sono invece trattati argomenti sulla esecuzione degli atti propedeutici all'appalto.

Le parti più significative dell'iter procedurale di preparazione degli atti nell'appalto di fornitura sono le seguenti:

- l'oggetto dell'appalto;
- la programmazione degli acquisti da eseguire nel periodo d'appalto;
- la disposizione del capitolato speciale;
- il bando di gara;
- lo schema di deliberazione d'approvazione d'indizione della gara;
- l'avviso di preinformazione;
- lo schema di deliberazione d'approvazione dell'elenco ditte da invitare;
- lo schema di lettera invito (per la licitazione privata);
- i facsimile delle dichiarazioni da inviare alle ditte invitate alla gara, da presentare con l'offerta;
- il calendario dei tempi necessari per l'esperimento dell'appalto.

L'oggetto dell'appalto

In seguito all'individuazione del tipo di fornitura che appunto, costituisce l'oggetto dell'appalto, si devono ricercare "le specifiche tecniche di riferimento", da inserire nel bando di gara e nel capitolato speciale. Qualora, ad esempio, si tratti di fornitura di cofani funebri ed accessori, questi devono essere conformi alle prescrizioni riportate agli artt. 30 e 75 del DPR 285/90.

V'è da porre particolare attenzione al divieto previsto all'art. 75/9 sull'impiego di materiali non biodegradabili nelle decorazioni delle casse, e richiamato anche per le imbottiture interne alla cassa, al punto 9/1 nella circolare 24 del Ministero della Sanità del 24 giugno 1993.

Le prescrizioni richieste per la fornitura e posa in opera di materiali elettrici, devono riferirsi alla legge n. 46/90 e alle norme CEI - UNI - UNEL.

Per la fornitura di gasolio per autotrazione, si dovrà chiedere la conformità del prodotto alle norme UNI EN 590.

Inoltre vi sono apparecchiature e attrezzature che devono riportare il marchio CE e la relativa dichiarazione di conformità

La programmazione

Considerato che i tempi per l'espletamento delle procedure d'appalto sono molto lunghi (diversi mesi) ed i costi che l'amministrazione deve sostenere per la pubblicazione dei bandi, per la commissione di gara ed eventualmente anche per le prestazioni notarili, sono assai rilevanti è opportuno fissare la durata dell'appalto in più anni per ammortizzare le spese in diversi esercizi.

Inoltre, le ditte concorrenti partecipano più numerose ad appalti d'ingente valore economico con conseguenti maggiori probabilità per l'amministrazione di ottenere prezzi più vantaggiosi.

Per riuscire a conciliare le esigenze di mercato con il fabbisogno dei materiali è necessario eseguire la programmazione delle forniture da acquistare nel periodo stabilito nel contratto, determinandone la quantità e la qualità

Si dovranno esaminare i consumi e le vendite degli ultimi esercizi, affinché la programmazione corrisponda alle effettive necessità. Vanno considerate anche le circostanze, che potrebbero apportare sensibili variazioni al fabbisogno nel periodo dell'appalto.

Proseguendo nell'esempio, dell'acquisto di cofani funebri, si dovrà in via prioritaria, esaminare l'andamento delle vendite di ogni modello, riferito a ciascuna fascia (economica, media, lusso) durante gli ultimi tre anni, per ricavare per ciascun articolo la media della percentuale di vendita. Le percentuali così ricavate, eventualmente corrette per modificare il mix di vendita, devono essere applicate al totale complessivo della mortalità prevista per il periodo di fornitura e si ottiene il fabbisogno per articolo.

È opportuno tenere conto delle giacenze di magazzino.

Perché la previsione sia il più possibile aderente alla realtà è necessario avere i dati relativi alla mortalità nel territorio prevista per più anni, al fine d'aggiornare la programmazione.

Statistiche relative alla mortalità prevista nelle regioni italiane per i prossimi cinquant'anni, sono state elaborate dal Prof. Alessandro de Simone (IRP-CNR) e pubblicate sul numero di Antigone dell'Aprile-Giugno 1995. Nel medio termine (3 anni) è prevista una sostanziale stabilità con tendenza alla crescita.

Il capitolato speciale

Prima della stesura del capitolato è necessario porre attenzione sulla scelta del metodo aggiudicazione che dovrà permettere di ottenere il miglior risultato.

Nell'affidamento dell'appalto mediante asta pubblica, deve essere inserito nel capitolato speciale: il foglio delle prescrizioni procedurali quali disposizioni integrative al bando di gara, i facsimile delle dichiarazioni sostitutive e lo schema d'offerta.

Il capitolato speciale inizia con la descrizione dell'oggetto d'appalto. Definisce, inoltre, le caratteristiche tecniche richieste: le dimensioni; la qualità dei materiali, le certificazioni di conformità del prodotto; l'eventuale suddivisione in lotti; l'ammontare presunto dell'appalto.

Le clausole che stabiliscono i patti e le condizioni del contratto, devono essere chiare per consentire alle parti una lettura univoca. Il capitolato, non deve contenere clausole vessatorie.

La fornitura di beni di rilevante entità strategici per l'attività dell'amministrazione, è bene sia divisa in lotti e aggiudicata a ditte diverse. S'intende evitare, in caso di fallimento della Ditta aggiudicatrice o di rapporto fortemente conflittuale con essa, di rimanere sprovvisti del materiale necessario.

La fornitura di materiali con consegne differite, deve essere controllata e verificata periodicamente, per accertare il mantenimento dei requisiti stabiliti nel capitolato speciale. A tale scopo, in relazione all'entità economica dell'appalto, è bene prevedere l'effettuazione di analisi dei prodotti a campione una o due volte nel corso dell'appalto, anche presso enti o laboratori specializzati, qualora l'ente non disponga di laboratori o di dipendenti con le opportune specializzazioni e competenze.

Opportuno appare l'inserimento della clausola secondo la quale l'amministrazione, con cadenza periodica annuale o semestrale, comunicherà i dati dei presunti fabbisogni di acquisto alla ditta aggiudicataria, con la precisazione che i quantitativi sono indicativi e che potranno subire variazioni nel corso dello stesso anno. In questo modo gli ordinativi non devono essere emessi con molto anticipo rispetto alla data della consegna, perché la ditta, già all'inizio dell'anno, è stata informata sulle esigenze dell'amministrazione e di conseguenza ha organizzato la propria produzione. Negli ordinativi occorre indicare il luogo di consegna dei beni.

È da precisare, inoltre, che la firma sul documento di trasporto non significa l'accettazione incondizionata della merce, ma solo il ritiro della fornitura, facendo salvi gli accertamenti contrattuali. Indicare che sono nulle le clausole che vincolino all'osservanza di "Condizioni generali di vendita" eventualmente previste dall'aggiudicataria.

È opportuno anche inserire le clausole che le ditte devono mantenere, presso i loro magazzini, delle scorte per poter soddisfare esigenze speciali ed urgenti e che l'amministrazione potrà aumentare o diminuire la fornitura entro il limite del quinto.

Le modalità dei termini di pagamento possono essere lasciate alla libera determinazione del concorrente in sede di presentazione dell'offerta, quando il criterio di scelta di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa. L'amministrazione attribuirà un punteggio maggiore alle condizioni più vantaggiose offerte.

Prezzi migliori si spuntano con condizioni di pagamento a 60 giorni data fattura.

Le penali per l'inosservanza dei patti e condizioni devono essere congrue. Prevedere i casi che portano alla risoluzione del contratto: per esempio dopo cinque contestazioni scritte per forniture non conformi ai campioni depositati; per consegne oltre il termine stabilito in modo inderogabile; per subappalto non autorizzato, ecc..

Il bando di gara

Il bando di gara deve essere formulato in modo da favorire la massima partecipazione delle ditte specializzate del settore. È nell'interesse dell'amministrazione incentivare la partecipazione dei concorrenti.

Per fare ciò le amministrazioni devono rendere la partecipazione agli appalti estremamente semplice e poco onerosa.

Concedere, se possibile, l'anticipazione fino al tetto massimo del 5%, previsto dal DM 7.12.1995, così come modificato dal DM. 3.1.1997. Applicare le disposizioni, poco seguite, della legge 4.1.1968 n. 15, modificata ed integrata dalla L. 11.5.1971 n. 390, secondo i principi dell'autocertificazione; infatti al momento dell'ammissione, intesa propriamente come atto amministrativo ampliativo di diritti, è sufficiente che il richiedente dichiari il possesso dei requisiti. Il controllo, consistente nella prova documentale del possesso di quanto dichiarato, in applicazione delle prescrizioni di cui all'art.18 della legge 7 agosto 1990 n. 241, avverrà successivamente e solo nei confronti dell'aggiudicatario. L'amministrazione accerterà presso le pubbliche amministrazioni che:

- a) che l'impresa non si trovi in alcuna delle situazioni previste all'art. 11 lett. a), c) ed f) del D.Lgs. n. 358/92;
- b) che le persone designate a rappresentare e impegnare legalmente l'impresa non hanno riportato, nell'esercizio dell'attività imprenditoriale, condanne con sentenza passata in giudicato per delitti finanziari o per reati che, per la legislazione italiana, comportano l'incapacità a contrattare con la P.A. (artt. 21 L. n. 319/76 e 32 quater c.p.) e, per la legislazione straniera, siano ad essa equivalenti.

Fissare l'ammontare minimo possibile del deposito cauzionale provvisorio a garanzia della serietà dell'offerta. Consentire la presentazione del deposito cauzionale sotto forma di fidejussione bancaria o assicurativa, o mediante assegni circolari, titoli di Stato e prevedere la restituzione del deposito al termine della gara per le ditte non risultate aggiudicatarie.

A dimostrazione delle capacità tecniche ed economiche chiedere le dichiarazioni di aver eseguito forniture di valore pari a quello oggetto dell'appalto. Consentire alle ditte che hanno iniziato l'attività da un periodo di tempo inferiore ai tre anni di poter partecipare presentando i requisiti, di fatturato e di forniture analoghe, dichiarati in misura ridotta e comunque di ammontare direttamente proporzionale al numero dei mesi di attività fermo restando il possesso del limite minimi di un quarto dei valori stessi.

Nello stabilire i termini per la presentazione dell'offerta, (40 giorni, per appalti sopra soglia) concedere un lasso di tempo sufficienti a garantire una attenta valutazione dell'appalto, è altresì importante inviare alle ditte concorrenti tutta la documentazione necessaria; nel caso di documentazione voluminosa, chiedere eventualmente il rimborso spese.

Evidenziare nel bando i criteri di valutazione delle offerte.

Chiedere la presentazione dei campioni.

Lo schema di delibera di approvazione d'indizione della gara

Con il recepimento delle direttive comunitarie è tornata d'attualità la forma di aggiudicazione mediante asta pubblica o pubblico incanto.

Si ritiene che il sistema dell'asta pubblica sia quello che maggiormente garantisce trasparenza e snellezza nel procedimento amministrativo.

In primo luogo perché le ditte partecipanti non sono conosciute né dall'amministrazione né dagli altri concorrenti, quindi non si favoriscono possibili accordi fra le concorrenti.

In secondo luogo perché i tempi per l'espletamento della gara sono più brevi.

L'aggiudicazione avviene all'apertura delle offerte, o differita quando si sceglie il sistema di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa, complessivamente per gli

appalti, sopra soglia, il termine minimo per la presentazione dell'offerta è di 52 giorni dalla data di spedizione del bando all'Ufficio Pubblicazioni Ufficiali della CEE.

Mentre nella licitazione privata e nell'appalto concorso, sopra soglia, si devono rispettare i seguenti termini: per le manifestazioni di interesse delle ditte all'appalto (37 gg.); per la selezione delle richieste e l'approvazione dell'elenco delle ditte da invitare (presumibilmente 15/20 gg); per la stesura della lettera invito e la spedizione alle ditte ammesse alla gara (presumibilmente 5/10 gg) e per l'arrivo dell'offerta (40gg).

L'asta pubblica è senza alcun dubbio la forma più economica in termini di tempo e lavoro. Se a ciò si aggiunge, che alla licitazione privata l'amministrazione deve ammettere tutte le ditte che presentano i requisiti minimi richiesti per partecipare alla gara, di fatto non esiste molta differenza fra un sistema e l'altro.

Dopo avere scelto il metodo di affidamento ritenuto più confacente alla natura dell'appalto, si procede alla stesura dell'atto deliberativo di indizione della gara, si riporta nello stesso: le motivazioni sulla scelta del sistema di aggiudicazione, il bando, l'indicazione dei mezzi finanziari disponibili, la nomina del responsabile del procedimento ed eventualmente la nomina della Commissione di gara, l'indicazione dei quotidiani dove sarà pubblicato il bando di gara ed il relativo finanziamento di spesa.

L'avviso di preinformazione

È divenuto obbligatorio per tutte le Amministrazioni di pubblicare appena possibile all'inizio dell'esercizio finanziario l'avviso di preinformazione per appalti gli forniture da aggiudicare nei dodici mesi successivi, per settore di prodotti se di importo superiore ai 750.000 ECU. si trasmette all'Ufficio delle Pubblicazioni ufficiali della CEE. Nell'avviso deve essere indicato il periodo entro il quale si presume verrà esperita la gara, i settori di prodotti sono definiti dalle amministrazioni aggiudicatrici mediante riferimento alle voci "classificazione dei prodotti associati alle attività" (CPA);

Per le forniture sotto soglia entro 45 giorni dall'inizio dell'esercizio finanziario le amministrazioni devono comunicare con un bando di gara indicativo il totale delle forniture, per settore di prodotti, che le stesse intendono aggiudicare nel corso dell'anno.

La comunicazione della notizia della pubblicazione dei bandi di gara su appositi bollettini, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e, per estratto, su due quotidiani a diffusione nazionale.

Schema di deliberazione di approvazione dell'elenco delle ditte da invitare

È opportuno rammentare che l'art. 22 della legge 109/94 "accesso alle informazioni" *anche se non riguarda esplicitamente gli appalti di fornitura*, prevede l'applicazione dell'art.326 del codice penale per chi, nell'ambito delle procedure di affidamento di appalti e di concessioni, fornisca informazioni sull'elenco dei soggetti che:

- a) abbiano presentato offerta, nel caso di pubblici incanti, prima della scadenza del termine per la presentazione della medesima;
- b) abbiano segnalato il loro interesse, nei casi di licitazione privata, di appalto concorso o di gara informale che precede la trattativa privata, prima della comunicazione ufficiale da parte del soggetto appaltante.

Inoltre l'art.23 della medesima legge "Merloni" sancisce il vincolo per le stazioni appaltanti di invitare alla licitazione privata per l'affidamento di lavori di qualsiasi importo, tutti coloro che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti minimi di qualificazione previsti dal bando.

In considerazione del fatto che è praticamente impossibile tenere segreto l'elenco delle ditte da invitare alla licitazione privata, si può limitarne la conoscenza al responsabile del procedimento, ai suoi collaboratori, al protocollista, agli amministratori e all'addetto dell'ufficio spedizione.

Si può dare l'incarico al responsabile del procedimento di formulare l'elenco delle ditte ammesse alla gara senza riportarne i nominativi nella delibera. L'elenco in atti, verrà letto al momento dell'approvazione della deliberazione.

È importante che le ditte concorrenti non abbiano la possibilità di incontrarsi prima della gara, quindi, come già indicato, sarà opportuno che la documentazione sia inviata presso la sede dei richiedenti per non favorire, tali incontri presso la sede della stazione appaltante.

La lettera invito o il bando per l'asta pubblica dovrà contenere il nome del funzionario incaricato ed il numero di telefono al quale i concorrenti potranno richiedere informazioni.

È opportuno riportare nell'atto deliberativo il testo della lettera invito.

La lettera invito e schemi facsimile

La lettera invito non dovrà contenere disposizioni contrastanti con quanto indicato nel bando e nel capitolato speciale, e dovrà riportare tutte le modalità e gli adempimenti procedurali. Particolare attenzione dovrà essere prestata nella fase di predisposizione della lettera di invito: è inopportuno stabilire norme di esclusione troppo rigide per l'inosservanza di disposizioni che non compromettano la "par condicio" dei concorrenti.

È il caso di ricordare che l'orientamento giurisprudenziale prevalente è per non escludere dalla gara le ditte che hanno commesso delle imperfezioni nel sigillare le buste, soprattutto quando la formulazione riportata nella lettera o nel bando non sia precisa e non siano del tutto chiare le disposizioni su come sigillare la busta. Ciò vale in modo particolare per le gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dove la segretezza del prezzo offerto non è determinante.

Nella lettera invito sarebbe opportuno prevedere la possibilità ai sensi dell'art. 24 della Dir.93/36, di integrare o chiarire i certificati ed i documenti presentati.

Si consiglia di ammettere con riserva le ditte che abbiano presentato documenti incompleti; successivamente si procederà alla verifica.

Al fine di agevolare la partecipazione e snellire l'iter procedurale di gara è bene allegare alla lettera di invito gli schemi delle dichiarazioni sostitutive e il facsimile dell'offerta ed eventualmente allegare anche due buste: una per l'offerta con la descrizione "offerta" e una denominata "plico" per contenere i documenti e la busta contenente l'offerta. Tutte e due dovranno riportare l'oggetto della gara e sul plico anche l'indirizzo della stazione appaltante.

Sarà compito del concorrente apporre sulla "busta" e sul "plico" il proprio nominativo e su tutti i lembi di chiusura, anche quelli incollati, delle buste riportare delle strisce di carta adesiva con sovrastante firma e timbro.

Si consiglia per praticità d'uso, di prevedere l'utilizzo della carta adesiva, mentre si sconsiglia l'uso della cerallacca, perché si stacca facilmente, specie durante le eventuali operazioni di recapito postale.

In questo modo l'esame dei documenti per l'accertamento del possesso dei requisiti sarà effettuato in tempi brevissimi della Commissione di gara.

Il calendario dei tempi

Dopo aver scelto la forma di aggiudicazione più conveniente per la scelta del contraente, è opportuno predisporre un calendario dei tempi necessari per l'esperimento della gara per l'appalto sopra soglia, come segue:

SCADENZARIO PER L'ESPERIMENTO DELLA GARA D'APPALTO

ATTI	DATE	SCADENZE
<ul style="list-style-type: none"> deliberazione di indizione della gara d'appalto "immediatamente esecutiva" 	<ul style="list-style-type: none"> da approvare entro il _____ 	
<ul style="list-style-type: none"> spedizione del bando di gara all'Ufficio Pubblicazioni Ufficiali CEE. chiedere conferma del ricevimento. 	<ul style="list-style-type: none"> entro il _____, FAX 00352 - 490003 il giorno successivo tel. al n. 00352 - 4992842011, (Sig. Maffia) 	

<ul style="list-style-type: none"> • spedizione del bando all'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato del bando di gara - "in bollo" • chiedere la data di pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale. 	<ul style="list-style-type: none"> • lo stesso giorno, dopo aver spedito il fax alla CEE spedire a mezzo corriere espresso, con consegna entro il giorno successivo. • Tel. dopo qualche giorno al n. 06/85082189, (Sig. Di Carlo) 	<ul style="list-style-type: none"> • la scadenza dei termini per la presentazione delle richieste di partecipazione potrà essere fissata al _____(37giorni dalla data di spedizione alla CEE)
<ul style="list-style-type: none"> • chiedere il preventivo di spesa, per la pubblicazione dell'avviso ai quotidiani prescelti, indicando il giorno che dovrà essere pubblicato, (il giorno stesso nel quale sarà pubblicato il bando sulla Gazzetta Uff. Italiana) e le dimensioni del modulo prescelto. • invio conferma della pubblicazione 	<ul style="list-style-type: none"> • entro il giorno _____, inviare via fax, l'estratto di gara ai quotidiani prescelti, n. 2, nazionali e n. 1 a diffusione regionale. • entro il giorno _____(dopo aver ricevuto la conferma della data di pubblicazione del bando sulla GURI 	
<ul style="list-style-type: none"> • il bando integrale verrà affisso all'Albo Pretorio del Comune. 	<ul style="list-style-type: none"> • nel giorno in cui il bando sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 	<ul style="list-style-type: none"> • e rimarrà esposto fino al _____(37 giorni dalla data di spedizione alla CEE).
<ul style="list-style-type: none"> • esame delle richieste pervenute, per partecipare alla gara. 	<ul style="list-style-type: none"> • entro il giorno _____ 	
<ul style="list-style-type: none"> • delibera di approvazione elenco ditte e lettera invito, nomina della commissione giudicatrice, eventuale nomina del notaio quale ufficiale rogante. • "immediatamente esecutiva" 	<ul style="list-style-type: none"> • entro il giorno _____ 	
<ul style="list-style-type: none"> • spedizione lettera invito alle Ditte di cui all'elenco approvato. 	<ul style="list-style-type: none"> • entro il giorno _____ 	<ul style="list-style-type: none"> • termine per la presentazione dell'offerta _____(minimo 40 giorni per le procedure ristrette e 52 giorni per le procedure aperte) • sotto soglia la metà dei termini suindicati. nel caso di procedura accelerata minimo 10 giorni

<ul style="list-style-type: none"> • gara - apertura buste • esame progetti e valutazione 	<ul style="list-style-type: none"> • il giorno _____(successivo alla scadenza dei termini di presentazione dell'offerta) 	<ul style="list-style-type: none"> • termine entro il giorno _____ (per gara con criteri di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa)
<ul style="list-style-type: none"> • riapertura della gara - (comunicare ai candidati per tempo la data) apertura busta offerta economica, e proposta di aggiudicazione. • invitare l'aggiudicatario, se presente, altrimenti telefonicamente, a preparare i documenti indicati nella lettera invito. 	<ul style="list-style-type: none"> • il giorno _____ • il giorno _____(il giorno successivo all'aggiudicazione) 	
<ul style="list-style-type: none"> • comunicare l'esito della gara al I° e al II° classificato. 	<ul style="list-style-type: none"> • il giorno _____ (il giorno successivo all'aggiudicazione). 	<ul style="list-style-type: none"> • entro dieci giorni, dalla comunicazione, la ditta deve inviare i certificati per "stato di famiglia - residenza" ed entro venti giorni, deve inviare tutta la documentazione richiesta.
<ul style="list-style-type: none"> • l'Amministrazione accerta d'ufficio, in applicazione delle prescrizioni previste all'art. 18 della legge 7 agosto 1990 n. 241, inviando le richieste d'informazione al Tribunale, e al Casellario. • Richiesta d'informazioni alla Prefettura L.490/94. 	<ul style="list-style-type: none"> • entro il _____ • alla consegna dei certificati da parte dell'aggiudicatario. 	
<ul style="list-style-type: none"> • delibera d'approvazione dell'esito della gara ed autorizzazione alla stipulazione del contratto. "immediatamente esecutiva" • avviso di contratto stipulato 	<ul style="list-style-type: none"> • entro il _____ 	<ul style="list-style-type: none"> • ottenuta la comunicazione prefettizia, invitare la ditta alla firma del contratto, da stipularsi entro il termine stabilito nella stessa lettera. • entro 48 giorni dall'aggiudicazione si deve dare all'avviso la stessa pubblicità del bando.