



Innovazione

Mercato dei servizi

Appalti

Beni Culturali

**QUALITÀ DEI BANDI PER L'ACQUISTO DI SERVIZI
NEL SISTEMA DEI BENI CULTURALI**

**BANDI DI SERVIZI E BENI
CULTURALI:
ANALISI DEI BANDI E
CASI DI STUDIO**

Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali

Bandi di servizi e beni culturali: analisi dei bandi e casi di studio

Il progetto "Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali" è stato realizzato come intervento AR - AM - bandi - 03 - SCP nell'ambito del Programma Operativo Miglioramento della Committenza Pubblica 2007-2009 gestito da Invitalia e finanziato dal FAS

La presente Analisi è stata realizzata a cura di **Luigi Santangelo, Francesca Zen e Angelo Violi**, che ha curato in particolare, la parte relativa ai focus di approfondimento, con l'indirizzo tecnico di **Paola Verdinelli De Cesare** e la supervisione scientifica e il coordinamento organizzativo di **Vincenzo Nastasi**.

La fase di ricerca dei bandi è stata curata da **Alessandra Fenocchio e Antonella Keller**.

Nel complesso le attività del Progetto sono state costantemente accompagnate dall'apporto propositivo e dalle discussioni del Gruppo tecnico di lavoro di cui hanno fatto parte, oltre alle figure già citate, **Rossella Almanza, Renata Calabrò, Pietro Condorelli, Angela D'Alonzo, Benedetta Francesconi, Carmela Giannino, Monica Lai, Alessandro Leon, Anna Misiani, Maria Vittoria Prastaro, Simona Roca, Beatrice Smeriglio, Benedetta Stratta, Francesca Velani**.

Un particolare ringraziamento va alle amministrazioni selezionate come casi di studio il cui contributo, in fase di intervista, è stato prezioso al fine di mettere meglio a fuoco alcune tematiche sviluppate nell'ambito dell'Analisi.

La parte grafica è stata curata da **Stefano Battisti**, Divisione I Staff del Capo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Il lavoro si è avvalso anche del contributo di idee e di esperienze portato dai soggetti che hanno aderito al progetto e partecipato al Tavolo Interistituzionale e che sono:

- ✓ **ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)**
- ✓ **AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici)**
- ✓ **Centrica s.r.l.**
- ✓ **Cles s.r.l.**
- ✓ **CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche)**
- ✓ **Comune di Bologna**
- ✓ **Comune di Mesagne**
- ✓ **Comune di Pescara**
- ✓ **Comune di Terni**
- ✓ **Confcultura**
- ✓ **ConfindustriaSI**
- ✓ **Consip (Concessionaria Nazionale Servizi Informativi Pubblici)**
- ✓ **Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica**
*(in avvalimento presso il Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale)
Direzione Generale per la politica regionale unitaria comunitaria, Direzione Generale per la politica regionale unitaria nazionale, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici*
- ✓ **Direzione Regionale Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia**
(Ministero per i Beni e le Attività Culturali)
- ✓ **Exen S.p.A. - Villa Tolomei**
- ✓ **FILAS S.p.A. (Società Finanziaria Laziale di Sviluppo)**
- ✓ **Fondazione Musei Senesi**
- ✓ **Fondazione SIAV**
- ✓ **Fondazione Teatro alla Scala di Milano**
- ✓ **Invitalia S.p.A.**
- ✓ **ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale)**
- ✓ **Liberologico S.r.l.**
- ✓ **Ministero dello Sviluppo Economico**
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione - Direzione Generale per la politica industriale e la competitività
- ✓ **Ministero per i Beni e le Attività Culturali**
- ✓ **Oracle**
- ✓ **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento Digitalizzazione e innovazione tecnologica
- ✓ **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Unità Tecnica Finanza di Progetto
- ✓ **Promo PA Fondazione**
- ✓ **Provincia di Roma**
- ✓ **Regione Piemonte**
- ✓ **Regione Toscana**
- ✓ **Sistema Museo**
- ✓ **Sistema Turistico Locale Sardegna Nord-Ovest S.c.a r.l.**
- ✓ **Space S.p.A.**
- ✓ **Svi Finance S.p.A.**
- ✓ **Telemat S.p.A.**
- ✓ **Unioncamere**
- ✓ **UPI (Unione Province d'Italia)**

SOMMARIO

Premessa	1
1 Analisi dei bandi.....	3
1.1 Ambito e obiettivi.....	3
1.2 Processo di selezione e analisi: metodologia, attività, output.....	3
1.3 Principali risultati dell'analisi.....	11
1.4 Report di sintesi	22
2 Casi di studio	33
2.1 Pinacoteca di Brera e Museo del Cenacolo Vinciano (Milano).....	34
2.1.1 Caratteristiche del bando	34
2.1.2 Progettazione del bando	36
2.1.3 Requisiti speciali di partecipazione	38
2.1.4 Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi.....	39
2.1.5 Controlli e monitoraggio	42
2.1.6 Caratteristiche dei servizi – Istituzione dell'Osservatorio.....	42
2.1.7 Reclami e suggerimenti	42
2.1.8 Vigilanza sulla gestione e controllo di qualità.....	42
2.1.9 Focus	44
2.2 Teatro alla Scala di Milano	47
2.2.1 Caratteristiche del bando	47
2.2.2 Progettazione del bando	48
2.2.3 Requisiti speciali di partecipazione	51
2.2.4 Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi.....	52
2.2.5 Controlli e monitoraggio	55
2.2.6 Focus	56
2.3 Sistema museale espositivo e teatrale del comune di Terni	61
2.3.1 Caratteristiche del bando	61
2.3.2 Progettazione del bando	63
2.3.3 Requisiti speciali di partecipazione	65
2.3.4 Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi.....	65
2.3.5 Controlli e monitoraggio	67
2.3.6 Focus	69
2.4 Museo del Territorio – Comune di Mesagne	72
2.4.1 Caratteristiche del bando	72
2.4.2 Progettazione del bando	74
2.4.3 Requisiti speciali di partecipazione	75
2.4.4 Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi.....	76
2.4.5 Controlli e monitoraggio	77
2.4.6 Focus	78
2.5 Siti della provincia di Trapani	81
2.5.1 Caratteristiche del bando	81
2.5.2 Progettazione del bando	83
2.5.3 Requisiti speciali di partecipazione	85
2.5.4 Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi.....	86
2.5.5 Controlli e monitoraggio	88
2.5.6 Rapporti con l'Amministrazione	88
2.5.7 Reclami e suggerimenti	89
2.5.8 Vigilanza sulla gestione e controllo di qualità.....	89
2.5.9 Focus	90
Conclusioni	95
Note	97

PREMESSA

La presente **Analisi dei bandi e casi di studio** costituisce il prodotto editoriale sperimentale, risultato da un lavoro di ricerca sul campo e anche di confronto diretto con alcuni interlocutori operativi, frutto del Progetto “**Qualità dei bandi per l'acquisto dei servizi nel sistema dei beni culturali**”. Il Progetto è stato ideato e realizzato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica in avvalimento del Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale, e condiviso dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che ha contribuito sia al lancio, avvenuto nell'ottobre 2010 nell'ambito della manifestazione di Lubec 2010, sia al suo svolgimento. Il Progetto è stato finalizzato alla valutazione e al miglioramento degli strumenti a disposizione della committenza pubblica nel ricorso, sempre più frequente, alla esternalizzazione dei suddetti servizi.

I prodotti editoriali del Progetto, oltre alla presente **Analisi dei bandi e casi di studio** (che costituisce il volume 4.), sono costituiti dalle pubblicazioni relative alla **Guida Operativa**, che è il principale prodotto editoriale centrale del Progetto, finalizzato ad una virtuosa applicazione della normativa in materia, e agli altri volumi che riguardano la presentazione del Progetto nel suo insieme (volume 1. *Appalti di servizi e beni culturali: un mondo da migliorare innovando*), lo studio sulle categorie dei servizi di settore censiti (volume 2. *I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli*), gli esiti delle interviste svolte presso pubbliche amministrazioni e imprese (volume 3. *Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?*).

La presente **Analisi dei bandi e casi di studio** si articola in due parti:

- **Parte 1 - Analisi dei bandi**
- **Parte 2 - Casi di studio**

Il volume è inoltre corredato di altri due distinti elaborati:

- **Appendice 1 - Schede di dettaglio**
- **Appendice 2 - Schede di approfondimento**

1. ANALISI DEI BANDI

1.1. Ambito e obiettivi

Il capitolo ha la finalità di illustrare nel dettaglio gli obiettivi, il processo, i criteri seguiti e i risultati ottenuti nelle attività di analisi dei bandi. Tali attività sono finalizzate ad approfondire gli ambiti concernenti l'affidamento e l'attuazione dei prodotti/servizi, rilevandone fattori chiave e caratteristiche dei processi e delle attività relative alla redazione di bandi che riguardano l'affidamento di servizi nel settore dei beni culturali.

Di seguito sono descritti la metodologia adottata nelle attività di analisi, le sue fasi e gli obiettivi perseguiti. Si intende fin d'ora sottolineare i presupposti che caratterizzano e qualificano tali attività:

- l'analisi riguarda un insieme di bandi estratto dalle fonti disponibili e accessibili alle risorse impegnate nel progetto;
- data la vastità della materia e dei possibili campi di esplorazione, si è ritenuto opportuno delimitare l'ambito di analisi in considerazione dei vincoli esistenti in termini di tempi e di risorse disponibili;
- il processo di analisi effettuato sui bandi selezionati è avvenuto per fasi, che hanno prodotto di volta in volta dei "semilavorati" funzionali all'elaborazione successiva;
- ad analisi completata, è stato selezionato un numero limitato di casi di studio (di cui alla parte seconda del presente lavoro), in grado di fornire taluni focus specifici valutati come rilevanti anche alla luce della Guida operativa, ed eventuali buone prassi, raffrontandone le caratteristiche anche con i risultati delle analisi, di carattere sperimentale, relative alla categorizzazione dei servizi nell'ambito dei beni culturali a partire da quelli maggiormente esternalizzati.

1.2. Processo di selezione e analisi: metodologia, attività, output

Il processo di selezione e di analisi dei bandi, avvenuto per fasi successive sulla base di diversi criteri finalizzati ad affinare la ricerca e a determinare le informazioni oggetto di approfondimenti, è articolato in tre macro fasi:

- Fase 1 – Analisi e selezione dei bandi;
- Fase 2 - Individuazione dei "candidati" a casi di studio;
- Fase 3 – Selezione e analisi dei casi di studio e sperimentazione della checklist.

Fase 1 - Analisi e selezione dei bandi

L'acquisizione dei bandi

La fase di selezione e analisi preliminare è stata condotta sulla documentazione di gara di un insieme complessivo di 498 bandi dei quali è stato possibile acquisire gli atti attraverso fonti quali:

- banca dati Telemat¹: l'estrazione dei bandi dalla banca dati è stata effettuata attraverso alcune parole chiave riconducibili alla tematica dei beni culturali e altri criteri quali data di riferimento (a partire dal 2007), tipologia di offerta (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa);

-
- siti web istituzionali: la ricerca e selezione dei bandi attinenti ai beni culturali è stata effettuata direttamente sui siti web di alcune istituzioni/enti pubblici, sulla base dell'interesse "relativo" rispetto a elementi quali il livello di importanza del luogo/istituto, la tipologia e i contenuti del bando, l'anno di riferimento;
 - altre fonti interne al MIBAC e/o ad altri enti/istituzioni della Pubblica Amministrazione: si tratta di bandi selezionati sulla base dell'interesse "relativo" rispetto a elementi quali il livello di importanza del luogo/istituto, la tipologia e i contenuti del bando, l'anno di riferimento.

La fase di acquisizione è stata condotta con l'obiettivo del raggiungimento di una numerosità adeguata rispetto ai tempi e alle risorse da dedicare all'analisi quantitativa e qualitativa dei bandi.

La documentazione complessivamente acquisita in formato elettronico è stata classificata e archiviata verificando in prima istanza la completezza delle informazioni disponibili, relativamente a:

- albo, contenente il disciplinare di gara e il capitolato speciale (requisiti minimi);
- avvisi e pubblicazione su GUCE e GURI;
- eventuali rettifiche;
- esito del bando.

La selezione dei bandi acquisiti

La prima selezione, effettuata direttamente sugli elenchi preliminari predisposti in fase di acquisizione, ha privilegiato:

- il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale elemento distintivo della procedura adottata;
- la completezza ed adeguatezza della documentazione disponibile, presupposto essenziale per poter esaminare in dettaglio il bando e estrarne le peculiarità utili per il lavoro di ricerca condotto.

La selezione è proseguita con l'esame dei dati utilizzati per la classificazione di base, cercando di mantenere un adeguato grado di rappresentatività dei bandi rispetto a:

- tipologia di stazione appaltante: MIBAC (Direzioni regionali e/o altri istituti periferici), enti locali, altri enti pubblici e/o privati (per bandi a valere su fondi pubblici);
- territorio del paese (valenza nazionale o territoriale: nord, centro, sud e isole);
- tipologia di procedura (aperta, ristretta, negoziata).

In base alla documentazione disponibile è stata condotta successivamente un'analisi puntuale finalizzata parallelamente a:

- a) fissare le informazioni preliminari invariante per la ricerca effettuata, ovvero:
 - valutazione dell'offerta (offerta economicamente più vantaggiosa);
 - completezza della documentazione acquisita;
- b) registrare le informazioni caratterizzanti i dati anagrafici delle stazioni appaltanti e

- dei bandi esaminati, comprensivi di riferimenti del Responsabile unico del procedimento;
- c) attribuire la pertinenza territoriale del bando e la tipologia di procedura e di affidamento adottate;
 - d) mappare secondo un dominio di possibili valori, determinati dalla fase progettuale specifica:
 - la macrocategoria dei servizi richiesti nel bando (realizzazione, progettazione, progettazione e realizzazione, assistenza tecnica, formazione, manutenzione, manutenzione e conservazione)
 - la tipologia di eventuale integrazione dei servizi prevista (interna - semplice e multipla -, territoriale - bilaterale e multilaterale-);
 - il macrotarget destinatario dei servizi (pubblico, istituzione o entrambi);
 - e) classificare secondo un dominio di possibili valori determinati da informazioni specifiche:
 - il punteggio attribuito alla componente tecnica e a quella economica nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
 - la soglia economica di appartenenza del bando;
 - f) annotare con semplici indicazioni riassuntive le caratteristiche distintive del bando esaminato per i successivi focus di approfondimento, con particolare riferimento a:
 - eventuali procedure di controllo e monitoraggio adottate per la verifica e la gestione dei servizi oggetto del bando, classificando, nel caso, anche il livello di controllo previsto in ragione di elementi distintivi, quali:
 - previsione delle modalità di controllo e monitoraggio (a livello generale oppure di dettaglio) nella documentazione di gara;
 - aspetti specifici in merito a valutazione, controllo e monitoraggio della qualità dei servizi offerti ed erogati (in forma semplice e/o più complessa);
 - attori coinvolti (stazione appaltante, appaltatore/concessionario, commissioni miste) e modalità organizzative delle attività di verifica e controllo;
 - strumenti adottati quali report/rapporti di vario tipo e/o strumenti e sistemi di monitoraggio della soddisfazione/feedback degli utenti;
 - eventuale commistione dei requisiti tra offerta tecnica e offerta economica.

L'analisi preliminare dei bandi selezionati

L'analisi preliminare condotta sull'intero insieme di bandi esaminati, con contestuale normalizzazione del dominio di valori utilizzati per la classificazione delle informazioni, ha portato all'individuazione di 61 bandi per i quali è stato possibile compilare esaurientemente la griglia prevista:

- A) ELEMENTI DISTINTIVI DELLA RICERCA, invarianti per estrarre il campione da esaminare:
 - Valutazione offerta (Offerta economicamente più vantaggiosa);

-
- Completezza documentazione reperita;
- B) STAZIONE APPALTANTE, ANAGRAFICA E PERTINENZA TERRITORIALE DEL BANDO
- Tipo Amministrazione;
 - Nome Amministrazione;
 - Denominazione Bando;
 - Fonte;
 - Codice (ID Telemat);
 - Responsabile unico del procedimento;
 - Territorio;
- C) GARA
- Tipologia di procedura;
 - Tipologia di affidamento;
- D) CARATTERISTICHE DEI SERVIZI
- Macro categoria;
 - Integrazione;
 - Target;
 - Descrizione dei servizi;
- E) VALUTAZIONE E SOGLIA
- Criterio valutazione offerta: punteggio attribuito alla componente tecnica e a quella economica sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
 - Soglia economica;
- F) FOCUS
- Livello controlli;
 - Focus - Verifiche/Controlli;
 - Possibile commistione requisiti tra offerta tecnica e offerta economica.

Output

I risultati della fase di analisi "macroscopica" dei bandi sono stati sintetizzati in una tabella riepilogativa dei 61 bandi selezionati in cui sono stati classificate le informazioni ritenute rilevanti per i successivi approfondimenti, da cui è possibile derivare:

- report di analisi distributiva;
- liste di bandi rispondenti a estrazioni combinate.

Per la consultazione, invece sono state predisposte le schede di dettaglio rispondenti alla griglia di classificazione adottata (cfr. Appendice 1).

Fase 2 - Individuazione dei “candidati” a casi di studio

Il processo di affinamento

La fase di individuazione dei casi studio prevede la selezione e l'affinamento dell'analisi preliminare dei bandi attraverso l'applicazione progressiva di criteri di sempre più discriminanti.

Il processo prevede l'individuazione in prima battuta di un insieme limitato di bandi (target di 20 bandi), da cui far derivare i casi maggiormente rappresentativi in termini di procedure applicate, composizione dei servizi previsti (macrocategorie di appartenenza, attività e livello di integrazione), dislocazione territoriale e tipologia di stazione appaltante accorpando, se del caso, i bandi analoghi per caratteristiche e finalità.

Sulla base di questo campione ristretto di possibili candidati viene effettuata un'analisi approfondita, per arrivare all'individuazione di un target di 5 casi di studio, considerati relativamente più significativi e di interesse rispetto a esigenze, requisiti e obiettivi valutati essenziali anche nell'ambito della definizione Guida operativa per la redazione dei bandi destinate alle stazioni appaltanti.

In tale contesto rileva dunque l'esigenza di avere un insieme di bandi rappresentativo delle diverse realtà territoriali e delle caratteristiche intrinseche degli stessi (relative in particolare a: categorie di servizi richiesti, livelli di integrazione, tipologia di procedura, focus), coinvolgendo nell'analisi una pluralità di attori (diverse tipologie di stazioni appaltanti) per poi focalizzarsi sui bandi che presentano molteplici aspetti di integrazione, iter distinti per procedura di affidamento (appalto, concessione) ma anche sistemi di strutturazione dell'offerta diversificati, ad esempio per il “peso” attribuito alla componente di progettazione e/o di originalità della proposta nel complesso dei servizi integrati che vengono esternalizzati.

La presenza di sistemi più o meno semplici e/o articolati di monitoraggio e/o controllo della qualità dei servizi e/o della soddisfazione degli utenti è un'altra caratteristica interessante da approfondire in quanto consente di verificare come e a quale livello viene effettuato il monitoraggio del servizio affidato all'esterno e, in ultimo, di prospettare soluzioni che valutano la qualità dei servizi offerti anche in relazione al grado di soddisfazione dell'utenza.

Sembra opportuno infine, almeno in linea teorica, individuare diversi casi di studio esemplificativi della variabilità degli istituti/luoghi della cultura, sotto profili quali il livello e grado di importanza/rilevanza da un punto di vista artistico, il richiamo di pubblico, il valore e le risorse economiche gestite (in termini di ricavi e costi attesi), le diverse dimensioni “quantitative” quali estensione e spazi gestiti, affluenza da parte del pubblico, ecc..

Il target dei 20 bandi

Una volta individuati i 61 bandi per cui è stato possibile completare la griglia di classificazione descritta in precedenza, l'analisi si è concentrata sulle caratteristiche qualitative e procedurali dei singoli bandi utili per i focus di approfondimento, ovvero:

- organizzazione della documentazione di gara e presenza/rispondenza delle informazioni contenute distintamente nel disciplinare di gara, nel capitolato tecnico e negli altri documenti di gara;
- possesso dei requisiti speciali relativi alla capacità economica – finanziaria e a

quella tecnica – professionale;

- possesso cumulativo dei requisiti in caso di più soggetti partecipanti alla gara;
- criteri di valutazione dell'offerta tecnica in termini di elementi e parametri, punteggi e fattori ponderali utilizzati per il calcolo normalizzato del punteggio da attribuire alle offerte e ai diversi concorrenti;
- criteri di valutazione dell'offerta economica in termini di componenti economiche e importi/valori massimi o minimi (fissati) e relative formule per l'attribuzione del punteggio alle offerte e ai diversi concorrenti;
- vigilanza sulla gestione e controlli di qualità adottati con relativo livello di rappresentatività;
- eventuale presenza e modalità di applicazione di procedure di avvalimento e subappalto.

L'analisi delle informazioni indicate ha portato all'ulteriore affinamento della tabella contenente i 61 bandi, funzionale alla selezione di 20 bandi, tra cui individuare i possibili casi di studio della fase progettuale successiva. Nel corso dell'analisi di approfondimento si è cercato parallelamente, per quanto possibile, di garantire un'adeguata rappresentatività dei bandi esaminati in termini di:

- tipologia di stazione appaltante;
- territorio, in termini di macroaree geografiche;
- procedure e tipologia di affidamento;
- tipologia e categorie di servizi, in rispondenza con le macrocategorie individuate;
- livello dei controlli in termini di sistemi e strumenti utilizzati per le attività di verifica e monitoraggio.

La rappresentatività dei casi selezionati è testimoniata dalla mappatura delle informazioni presenti nei bandi rispetto alle macrocategorie di analisi adottate (che prevedono domini di valori normalizzati), ovvero:

A) Territorio:

- a. Nazionale
- b. Nord
- c. Centro
- d. Sud-Isole

B) Tipo Amministrazione

- a. MIBAC (Direzione Generale, Direzione Regionale o Istituzione periferica)
- b. Enti locali (Regioni, Province, Comuni)
- c. Altri enti

C) Tipologia di procedura

- a. Aperta
- b. Negoziata

c. Ristretta

D) Tipologia di affidamento

- a. Appalto
- b. Concessione
- c. Appalto misto

E) Macrocategorie

- a. Progettazione e Realizzazione
- b. Realizzazione
- c. Realizzazione e Formazione
- d. Realizzazione e/o Formazione e/o Assistenza tecnica e/o Manutenzione

F) Integrazione

- a. Interna Semplice
- b. Interna Multipla
- c. Territoriale (Multilaterale)

G) Target

- a. Pubblico / Istituzione
- b. Pubblico
- c. Istituzione

H) Criterio valutazione offerta (componente tecnica / componente economica)

- a. Superiore a 70/30
- b. Uguale a 70/30
- c. Inferiore a 70/30

I) Livello controllo monitoraggio

- a. Alto
- b. Medio
- c. Basso

Output

I risultati della fase di analisi a livello “macro” dei bandi sono stati sintetizzati in una tabella riepilogativa dei 20 bandi selezionati in cui sono stati classificate le informazioni ritenute rilevanti per i successivi approfondimenti, da cui è possibile derivare:

- report di analisi distributiva;
- matrici di raffronto di dislocazione territoriale, tipologia e procedura di affidamento, composizione e integrazione dei servizi richiesti, livello del sistema dei controlli applicato, le quali tengono conto delle informazioni “chiave” analizzate e presentate anche con opportuni indicatori di sintesi.

Per la consultazione, invece sono state predisposte le schede di approfondimento ri-

spondenti alla griglia di classificazione adottata, integrata con le informazioni relative ad alcuni focus di approfondimento (cfr. Appendice 2).

Fase 3 – Selezione e analisi dei casi di studio e sperimentazione della checklist

La selezione dei casi di studio

Le fasi di selezione e analisi precedenti hanno portato, attraverso l'affinamento progressivo dell'indagine, all'individuazione di un campione rappresentativo di bandi con caratteristiche tali da poter essere oggetto dell'analisi finale mirata all'individuazione dei casi di studio e delle caratteristiche peculiari (“da adottare” ma anche “da non replicare”) dei singoli bandi, quali focus di approfondimento relativi a esperienze concrete ovvero casi pratici di supporto e ad integrazione dei contenuti, maggiormente “teorici”, della Guida operativa.

Per poter restringere il campo di analisi sui bandi maggiormente significativi si è proceduto a verificare:

- la corrispondenza dei casi alla mappatura adottata e, in particolare, alle caratteristiche peculiari degli iter procedurali adottati e dei servizi richiesti ed esternalizzati, privilegiando le componenti a maggiore apporto qualitativo e complessità;
- la disponibilità del Responsabile Unico del procedimento nella fase di esame approfondito della documentazione di gara e contestuale sperimentazione degli strumenti operativi da condurre anche con incontri / interviste² sul campo;
- la presenza di bandi con caratteristiche “similari”, procedendo in tal caso all'accorpamento in “gruppi” di bandi “analoghi” per classificazione in base alle macrocategorie informative di analisi e per sovrapposibilità e/o ricorrenza di caratteristiche qualitative e procedurali.

Era metodologicamente scontato, dato il limite nella disponibilità degli atti di gara, che i casi non potessero coprire a pieno le caratteristiche analizzate e mappate. Il risultato finale di tale selezione mirata, effettuata sulla base dei criteri sopracitati, ha prodotto il passaggio dalla lista ristretta dei bandi “candidati” a casi di studio alla scelta definitiva dei 5 target su cui effettuare un'analisi sul campo (anche con le interviste dirette agli attori coinvolti e la sperimentazione della checklist).

L'analisi sul campo e la sperimentazione della checklist

L'analisi a livello “micro”, ovvero dettagliata, dei bandi selezionati come casi di studio è finalizzata a:

- individuare gli elementi caratterizzanti le buone pratiche e le eventuali pratiche da evitare, altrettanto preziose come strumento di accompagnamento nella stesura di un nuovo bando;
- ricercare elementi ad integrazione della Guida operativa in quanto casi esemplificativi e/o rappresentativi di specifici focus di approfondimento³ anche attraverso l'applicazione di strumenti operativi per l'orientamento quali la “checklist”;
- esaminare i contenuti della gara e la loro presentazione nella documentazione “ufficiale”.

L'ambito di applicazione dell'analisi si sposta inoltre dallo studio approfondito e sistematico della documentazione a disposizione, all'applicazione “sul campo” della chec-

klis, individuata quale strumento di supporto alle stazioni appaltanti già nella fase preliminare di stesura della Guida operativa, la quale schematizza gli iter da seguire e i quesiti essenziali cui rispondere nella fase di redazione del bando e di gestione della gara (cfr. Guida operativa – Allegato 1 – Checklist).

La checklist infatti è lo strumento operativo di orientamento per la verifica ex ante ed ex post sulla coerenza del bando stesso con le indicazioni definite nella Guida, che può essere utilizzato in fase di progettazione e realizzazione del bando. Nella fase di analisi sul campo, la checklist può pertanto essere applicata ex post ai casi di studio selezionati proprio per verificare se sono rispettate nei singoli bandi le fasi e gli iter previsti e, comunque, se si è in grado di rispondere ai quesiti posti, anche al fine di far emergere eventuali criticità e/o potenziali soluzioni (ad esempio, eventuali situazioni critiche ricorrenti).

La checklist costituisce anche la base di partenza per i quesiti affrontati durante le interviste con i referenti dei bandi selezionati. Il metodo “intervista” e “rilevazione feedback” sulla checklist costituisce un momento di sperimentazione sul campo finalizzato all'individuazione di eventuali buone prassi e criticità, evidenziate proprio in tale analisi di dettaglio e ricollegate con le tematiche affrontate, a livello più propriamente tecnico/giuridico, nella Guida operativa stessa.

Output

I risultati di questa fase sono lo studio approfondito di 5 bandi target, così selezionati, rispetto ai quali viene effettuata un'analisi del bando e della procedura di gara complessivamente adottata. Su queste tematiche vengono approfonditi gli aspetti relativi alla documentazione di gara, alle modalità di affidamento dei servizi (in appalto e in concessione) e di valutazione dell'offerta, di attuazione/esecuzione dei servizi rispetto al sistema di verifiche e controlli sugli affidatari e sul livello di soddisfazione degli utenti e/o fruitori di servizi. Sempre in tale sede vengono effettuate alcune considerazioni e valutazioni di carattere generale, alla luce dei riferimenti normativi, su alcuni specifici aspetti e caratteristiche dei singoli bandi, emersi anche in sede di interlocuzione diretta con i soggetti (intervistati) che hanno curato la procedura di gara (cfr. Parte 2 - Casi di Studio).

1.3. Principali risultati dell'analisi

Di seguito vengono sintetizzati i principali risultati dell'analisi condotta in forma preliminare (61 bandi) e approfondita (20 bandi), disponibili in forma dettagliata nelle schede relative allegate (cfr. Appendici 1 e 2).

Analisi preliminare: approfondimenti e caratteristiche prevalenti dei 61 bandi selezionati

- **Documentazione:** i bandi selezionati hanno più o meno tutti una documentazione completa, da intendersi come completezza delle informazioni rispetto alle dimensioni di indagine prese in considerazione nell'analisi preliminare e nella fase di approfondimento successivo. La documentazione relativa ai bandi dovrebbe prevedere quattro componenti “di base” (così individuate: bando o avviso di gara, capitolato speciale d'appalto o d'oneri o tecnico, disciplinare di gara, schema di contratto)

anche se nella maggior parte dei casi analizzati sono disponibili solo alcune di esse oppure, di frequente, le informazioni sono organizzate in modo non standardizzato. Gli elementi e i passaggi necessari per l'effettuazione della gara e la stipula del contratto sono infatti diversamente disciplinati: a volte nel capitolato, altre volte nel disciplinare di gara, altre volte già direttamente nel bando.

- **Dati anagrafici:** i dati che descrivono l'oggetto del bando, i riferimenti dell'amministrazione (o stazione appaltante) sono sempre disponibili. In alcuni casi, i riferimenti del Responsabile Unico del Procedimento non sono indicati chiaramente nella documentazione "di base" e devono essere verificati nel riepilogo G.U.C.E. (informazioni complementari).
- **Gara:** la procedura applicata è sempre indicata nell'albo e viene definita con chiarezza nella quasi totalità dei casi. Riguardo alla tipologia di affidamento, la descrizione della modalità di corresponsione degli importi elimina eventuali dubbi sull'individuazione della tipologia adottata. Le descrizioni delle modalità di affidamento misto (appalto/concessione, appalto misto) andrebbero migliorate e distinte in maniera più marcata.
- **Tipologia dei servizi:** i servizi maggiormente richiesti rientrano nella macrocategoria "realizzazione" che presuppone un capitolato tecnico ben dettagliato. In generale le macrocategorie dei servizi esternalizzati sono:
 - Realizzazione (R), nella quale rientrano i servizi per i quali si richiedono esclusivamente attività di svolgimento e di implementazione secondo le modalità che vengono dettagliate di volta in volta nella documentazione di gara;
 - Progettazione e Realizzazione (P/R), nella quale rientrano i servizi che richiedono contemporaneamente attività di progettazione e realizzazione; in sostanza, la componente di progettazione va insieme alla realizzazione e garantisce anche la riuscita dello svolgimento del servizio, di talché essa costituisce un elemento del contenuto dell'offerta ed è allo stesso tempo oggetto di valutazione della stessa;
 - Assistenza Tecnica (AT), nella quale rientrano i servizi di supporto amministrativo, tecnico e gestionale all'amministrazione;
 - Formazione (F), nella quale rientrano le attività di formazione al personale (dell'ente pubblico, dell'ente gestore, della stazione appaltante, ecc.);
 - Progettazione (P), nella quale rientrano i servizi complessi di cui si acquisisce la sola componente di progettazione ed essa è immanente, quindi, nell'oggetto stesso del bando;
 - Manutenzione (M), nella quale rientrano le attività di manutenzione delle diverse strutture (tecniche, fisiche, ecc.) che sono gestite dall'amministrazione;
 - Manutenzione e Conservazione (MC), nella quale rientrano le attività di manutenzione e conservazione dei beni culturali.

E' interessante notare che trattandosi per la maggior parte di servizi integrati, buona parte dei bandi analizzati ha ad oggetto un insieme di servizi che appartengono a diverse macrocategorie contemporaneamente, alcune delle quali poi sono maggiormente ricorrenti (Realizzazione e Progettazione/Realizzazione, a cui spesso si aggiunge Assistenza Tecnica e/o Formazione).

- **Livelli di integrazione:** la maggior parte dei servizi presentano una tipologia di integrazione “interna”, laddove per **integrazione interna** si intende l'affidamento congiunto di due o più attività inerenti la gestione operativa di un contenitore culturale (**integrazione semplice**) o più contenitori (**integrazione multipla**) appartenenti alla stessa amministrazione. L'integrazione territoriale viceversa è un fenomeno meno frequente, laddove per **integrazione territoriale** si intende l'affidamento di una o più attività (integrazione interna, semplice o multipla) su due o più stazioni appaltanti (**integrazione territoriale multilaterale**), probabilmente per la difficoltà di “aggregazione” da parte degli enti che gestiscono i diversi contenitori culturali su un'area territoriale vasta.
- **Destinatari dei servizi:** date le caratteristiche di integrazione e la prevalente appartenenza alle categorie di “realizzazione” insieme con “assistenza tecnica” e/o “progettazione/realizzazione”, la maggior parte dei servizi esternalizzati sono diretti congiuntamente sia al pubblico (utenti) sia all'amministrazione (stazione appaltante e/o istituzione/contenitore culturale), prevedendo la maggior parte dei bandi sia servizi specifici per le attività istituzionali e/o operative dell'amministrazione sia servizi per la gestione e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali.
- **Criterio di valutazione dell'offerta:** nell'ambito della ricerca effettuata sui bandi che adottano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il criterio valutativo applicato e in particolare l'articolazione dei punteggi attribuiti alla componente tecnica e alla componente economica è definito chiaramente nella quasi totalità dei casi. L'analisi della distribuzione delle due componenti ha individuato nel punteggio 70/30 (70 per la parte tecnica e 30 per quella economica) il più ricorrente, laddove l'importanza attribuita alla componente tecnica è ben bilanciata rispetto al ribasso di gara della componente economica. Punteggi in cui la componente tecnica ha maggior “peso”, quali 80/20 o addirittura 90/10 sono presenti raramente e presuppongono quasi esclusivamente servizi di progettazione e/o composizione di gruppi di lavoro. Punteggi inferiori a quello ricorrente o addirittura a 60/40, presuppongono invece capitolati molto dettagliati in cui il progetto dei servizi è pressoché definito oppure la macrocategoria di servizi è riconducibile a forniture in cui la componente tecnica non può essere “soggettiva”.
- **Controllo e monitoraggio:** la tipologia e il livello dei controlli e del monitoraggio sull'erogazione dei servizi sono stati classificati per semplicità in “alto”, “medio” e “base”. Premesso che tutti i bandi selezionati prevedono nei documenti di gara una parte dedicata al controllo e monitoraggio sui servizi oggetto della gara, le caratteristiche di tali attività vengono delineate in modo sensibilmente diverso per grado di complessità ed efficacia:
 - ad un livello “**base**”, sono stati perciò classificati quei bandi per i quali il committente ha previsto controlli standard sui servizi erogati attraverso verifiche/monitoraggi e ispezioni; le specifiche in termini di strumenti, tempi e responsabilità delle attività di monitoraggio e controllo non sono definite in sede di bando ma sono presenti solo come indicazioni di carattere generale;
 - ad un livello “**medio**”, sono state classificate invece quelle gare in cui sono previsti controlli sui servizi erogati in termini di qualità ed efficienza o di soddisfazione degli utenti attraverso strumenti (non specificati) utilizzati dal committente (sull'esecutore) o dall'esecutore (sugli utenti); le specifiche in termini di strumenti,

tempi e responsabilità delle attività di monitoraggio e controllo sono eventualmente definite in sede di bando solo a livello generale;

- ad un livello “**elevato**”, si collocano infine quei bandi che prevedono controlli sui servizi erogati, effettuati sia da parte del committente sia da parte dell'esecutore, in termini di qualità ed efficienza e di soddisfazione degli utenti attraverso strumenti e sistemi (ad esempio: questionari, indicatori, ecc.) e/o apposite strutture dedicate (ad esempio: commissioni, referenti ad hoc, osservatori, ecc.); le specifiche in termini di strumenti, tempi e responsabilità delle attività di monitoraggio e controllo sono definite e/o richieste in sede di bando secondo modalità adeguatamente dettagliate (ad esempio: strumenti e sistemi utilizzati per il monitoraggio possono essere oggetto di valutazione dell'offerta tecnica).
- **Possibile commistione dei requisiti:** è stata verificata, per ogni bando esaminato, l'eventuale presenza di elementi di commistione tra i requisiti richiesti per la partecipazione e gli elementi oggetto di specifica valutazione della parte tecnica e/o di quella economica. Nella maggior parte dei casi questa commistione non è presente, in qualche caso sono presenti richiami nella valutazione dell'offerta tecnica a elementi posti come requisiti speciali di ammissione (il caso più frequente riguarda la composizione del gruppo di lavoro).

Analisi del target: caratteristiche legate ai focus di approfondimento dei 20 bandi selezionati

- **Requisiti speciali:** la maggior parte dei bandi analizzati descrive in dettaglio i requisiti specifici relativi alla capacità economica/finanziaria e alla capacità tecnica/professionale che i concorrenti devono dimostrare di possedere.
- La **capacità economica/finanziaria**, oltre alla quasi sempre presente richiesta di una dichiarazione/referenza bancaria rilasciata da primari istituti di credito, è riconducibile al possesso dei requisiti di fatturato che, prevalentemente, devono essere rapportati con il valore/importo oggetto del bando (posto come base d'asta). In alcuni casi, si richiede anche la realizzazione di un importo/fatturato specifico nello svolgimento di servizi uguali, analoghi o simili a quelli oggetto del bando. Il riferimento temporale è normalmente il triennio precedente rispetto a quello dell'esecuzione del bando.
- Relativamente alla **capacità tecnica/professionale**, nella maggior parte dei casi si richiede esperienza e know how nello svolgimento delle attività e dei servizi oggetto del bando nonché la presentazione dei CV (con esperienze e competenze) aziendali e/o delle singole risorse che verranno impiegate nello svolgimento dei servizi. Altra richiesta è quella relativa al dimensionamento e all'organizzazione dell'impresa; rispetto a questo, spesso si richiede un dimensionamento minimo generale e/o specifico rispetto al numero di risorse impiegate per lo svolgimento dei servizi. Nella maggior parte dei casi, le richieste in merito a esperienze e competenze (e quindi i CV) non sono requisiti di ammissione bensì costituiscono elementi oggetto di valutazione dell'offerta tecnica. Pochi sembrano i casi in cui i requisiti di ammissione, relativi a competenze ed esperienze, costituiscono poi anche oggetto di valutazione delle offerte tecniche.

- **RTI e consorzi:** sono prevalentemente previsti e disciplinati i criteri per la partecipazione di gruppi di soggetti quali RTI e consorzi; in tali casi, il possesso dei requisiti è dettagliato rispetto ai raggruppamenti e ai consorzi che intendono partecipare. Sono altresì disciplinate (o meglio ribadite espressamente) le condizioni ostative che i partecipanti a raggruppamenti e consorzi devono osservare nel partecipare, escludendo, come del resto prevede la norma, la presenza di uno stesso soggetto all'interno di più domande di partecipazione.
- **Valutazione offerta economica:** la valutazione dell'offerta economica è prevalentemente una valutazione sulla percentuale di ribasso offerta dai concorrenti rispetto all'importo fissato come base d'asta. L'attribuzione del punteggio previsto per la componente economica segue sempre una formula di normalizzazione ponderata rispetto alla totalità di offerte ricevute. Questo vale fundamentalmente per tutte le gare di affidamento di appalti. Per le concessioni invece, oltre alla valutazione sulla percentuale di ribasso offerta rispetto al canone posto come base d'asta, vengono generalmente valutate altre componenti quali la percentuale al rialzo offerta come royalties sugli incassi/fatturato da servizi aggiuntivi (da riconoscere al committente) e la percentuale al ribasso in qualità di aggio sulla biglietteria (che trattiene il concessionario).
- **Valutazione offerta tecnica:** la maggior parte dei punteggi attribuiti agli elementi o componenti dell'offerta tecnica, tutti prevalentemente riferiti a qualità e capacità tecniche/organizzative, sono articolati in sub punteggi assegnati in base al criterio della qualità del servizio offerto e delle caratteristiche/peculiarità della progettazione. In alcuni casi, un sub punteggio specifico viene attribuito anche alla presentazione di proposte migliorative e di servizi aggiuntivi rispetto a quelli richiesti nel bando.
- **Avvalimento e subappalto:** sono quasi sempre indicate nel bando le condizioni che prevedono o escludono l'avvalimento e il subappalto. In particolare per quest'ultimo, nel caso in cui è previsto, sono indicate in dettaglio le condizioni, le modalità e le percentuali massime di coinvolgimento dei soggetti, che in tal caso devono essere previsti espressamente in sede di presentazione della proposta.
- **Controllo e monitoraggio:** le modalità di controllo e gli strumenti monitoraggio maggiormente adottati possono essere identificati in:
 - A) strutture e risorse incaricate specificamente di vigilare e controllare la corretta realizzazione e/o applicazione delle procedure di controllo e monitoraggio previste e/o di valutare i risultati delle stesse; le più frequenti sono:
 - commissione mista (composta da personale interno alla stazione appaltante e referente del concessionario);
 - comitato tecnico scientifico (composto da personale interno alla stazione appaltante ed esperti esterni);
 - comitato di valutazione e sorveglianza (composto da personale interno alla stazione appaltante);
 - osservatorio permanente del pubblico (composto da personale interno alla stazione appaltante; a volte è anche richiesto il coinvolgimento di un soggetto terzo qualificato);

in questi casi, i compiti assegnati riguardano prevalentemente:

- vigilare sul buon funzionamento dei servizi e rilevare la conformità del servizio/fornitura;
- approvare eventuali progetti migliorativi e/o i piani dei diversi servizi oggetto di gara;
- assicurare il miglioramento continuo attraverso incontri periodici con il committente;
- vigilare sulle norme di comportamento del personale e sull'organizzazione dei servizi;
- controllare la qualità dei prodotti e delle prestazioni anche in rapporto ai prezzi ed alle tariffe praticate;
- vigilare sul rispetto delle scadenze concordate;
- validare resoconti periodici;

B) procedure e strumenti riguardanti l'organizzazione del servizio e i sistemi di valutazione, monitoraggio e controllo, quali:

- predisposizione di sistemi di valutazione, monitoraggio e controllo da parte del committente e del fornitore atti a monitorare la qualità e i livelli di servizio attraverso report mensili di rendicontazione;
- valutazione sulla gestione complessiva e individuazione delle azioni correttive;
- rilevazione e monitoraggio della soddisfazione degli utenti;
- adozione delle procedure gestionali previste e/o predisposizione di quelle ad hoc;

C) reportistica e relazioni riguardanti:

- rendicontazione dell'attività attraverso l'elaborazione di dati economici - finanziari e gestionali e di dati "fisici" di realizzazione secondo il piano di indicatori previsto (finalizzati alla verifica generale sullo stato e sulle attività del progetto, sulla struttura organizzativa dell'aggiudicatario, sulla capacità di monitoraggio dei risultati);
- resoconti di natura qualitativa sulla base delle informazioni rilevate nei questionari / formulari messi a disposizione degli utenti finali per eventuali reclami, osservazioni e suggerimenti per il miglioramento del servizio.

In sede di presentazione dell'offerta tecnica viene richiesto, in alcuni casi, un progetto ad hoc per il sistema di reporting cui attenersi durante l'esecuzione del contratto. Esso deve di massima prevedere metodi di verifica sull'esatta applicazione delle procedure e sulla rilevazione scritta delle difformità riscontrate in corso d'opera, strumenti e procedure per il monitoraggio del livello di soddisfazione dell'utenza e della qualità dei servizi da un punto di vista "oggettivo" (secondo standard previsti nell'esecuzione del contratto) e "soggettivo" (rilevati direttamente dagli utenti finali).

La ricerca dei Casi di studio: criteri di rappresentatività e scelte operative

Di seguito vengono riepilogati i risultati dell'analisi che ha portato per affinamenti successivi, anche sulla base di valutazioni di opportunità (una per tutti: la disponibilità e reperibilità degli attori coinvolti, quali il responsabile unico del procedimento e/o il referente del bando) alla selezione dei casi di studio (cfr. Parte 2 –Casi di studio).

In particolare le motivazioni a favore della scelta ("perché sì"), sono state innanzi tutto il livello dei controlli (tutti e 20 i bandi hanno un livello di controlli "alto", tranne un paio selezionati comunque nell'ambito dei 61 in quanto interessanti per altre caratteristiche), e al contempo l'esito positivo del primo contatto finalizzato a verificare la disponibilità del referente per le interviste sul campo⁴. Simultaneamente si è tenuto conto dell'esigenza di rappresentare diverse stazioni appaltanti (Direzioni Regionali e Strutture centrali del MIBAC, Comuni, Fondazioni, Regioni) e diverse tipologie di procedure (aperta e ristretta) e di affidamento (concessione e appalto).

Altri fattori che hanno guidato la scelta sono rappresentati da una significativa molteplicità delle categorie e dei servizi richiesti (anche per la rappresentatività del singolo contenitore culturale) nonché dalla presenza di un punteggio per l'offerta tecnica rispetto a quella economica almeno pari a 60/40.

Sono altresì indicati alcuni elementi ("perché no") che spiegano le ragioni della mancata selezione del singolo bando ai fini dell'approfondimento in qualità di caso di studio.

Il processo iterativo e sperimentale che ha portato alla selezione dei casi oggetto di approfondimento, come illustrato nella tabella successiva, ha seguito i criteri di rappresentatività territoriale (2 casi al Nord, 1 al Centro e 2 al Sud) e di tipologia di stazione appaltante (una Direzione Regionale del MIBAC, una Fondazione, un Comune e una Regione) che si sono dovuti conciliare, da un lato, con la disponibilità dei referenti, dall'altro, con l'esigenza di avere una pluralità di servizi esemplificativi di quanto viene affidato all'esterno nell'ambito dei beni culturali e al contempo di rappresentare le diverse realtà dei contenitori culturali in termini di dimensioni quantitative e qualitative (grandezza degli spazi gestiti, numerosità dei contenitori culturali "integrati", luoghi di grande richiamo nazionale e internazionale, ma anche istituti di profilo minore ma radicati sul territorio, servizi di natura generica per l'istituzione MIBAC nel suo complesso).

La combinazione di tutti questi elementi ha prodotto la selezione (sotto riportata con il dettaglio delle motivazioni), che dettata anche dalle contingenze, è sicuramente perfettibile e non vuole avere comunque un carattere valutativo di "minore interesse" per gli altri casi che sono stati comunque analizzati per evidenziare tendenze e caratteristiche generali dei bandi del settore dei beni culturali (di cui al par. 2.4 – Report di sintesi e ai già citati Allegati).

<i>n.</i>	<i>Bando</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Perché si</i>	<i>Perché no</i>	<i>Selezione Caso</i>
1	MIBAC DR Lombardia (Brera e Cenacolo Vinciano)	Gestione integrata dei servizi di cui all' art. 117, comma 2, lettere a),d),e),f), del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i (Cenacolo e Pinacoteca di Brera)	Rappresentatività Nord Concessione / Procedura Aperta Servizi P/R – R Integrazione IM Target P-I Livello Controlli Alto Disponibilità del referente Rappresentatività e integrazione dei servizi Rilevanza artistica e dimensionale dei contenitori culturali	-	SI
2	Fondazione Teatro alla Scala	Sistema informatizzato per la vendita dei biglietti e degli abbonamenti relativi agli spettacoli organizzati dalla fondazione, comprensivo del supporto hardware e software e del servizio, non esclusivo, di vendita e incasso limitatamente alle prevendite on-line e nei punti vendita autorizzati	Rappresentatività Nord Appalto / Procedura Ristretta Servizi AT – M - R Integrazione IS Target P- I Livello Controlli Medio Disponibilità del referente Rilevanza artistica e dimensionale del contenitore culturale Particolarità e significatività del caso (che ha dato luogo a contenzioso)	-	SI
3	Comune di Terni	Concessione servizio gestione Sistema museale espositivo e teatrale Ternano	Rappresentatività Centro Concessione / Procedura Aperta Servizi P – R Integrazione IM Target P - I Livello Controlli Alto Disponibilità del referente	-	SI
4	Comune di Mesagne	Musei della provincia di Brindisi in rete. Servizi e forniture di attrezzature varie occorrenti alla musealizzazione dei reperti del museo del territorio "Ugo Granafei" a realizzarsi su tre livelli	Rappresentatività Sud e Isole Appalto / Procedura Aperta Servizi P/R - R Integrazione IS Target P - I Livello Controlli Alto Disponibilità del referente	-	SI

<i>n.</i>	<i>Bando</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Perché si</i>	<i>Perché no</i>	<i>Selezione Caso</i>
5	Regione Siciliana (Trapani)	Capitolato speciale per l'affidamento in concessione della gestione integrata dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 d.lgs. n. 42/2004. siti Provincia di Trapani	Rappresentatività Sud e Isole Concessione / Procedura Aperta Servizi F - M - P - R - P/R Integrazione IM Target P-I Livello Controlli Alto <i>Difficoltà nel reperire il responsabile del procedimento o referente del bando ma rilevanza della stazione appaltante (Regione)</i>		SI
6	Comune di Volterra	Bando di pubblico incanto per l'affidamento in appalto dei servizi per la fruizione di siti culturali in Volterra	Rappresentatività Centro Appalto / Procedura Aperta Servizi AT - F - R Integrazione IM Target P-I Livello Controlli Medio	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura Punteggio (valutazione offerta): 49/51	NO
7	MIBAC DG Segretariato Generale	Servizi di supporto e monitoraggio della sicurezza dei siti culturali	Rappresentatività Nazionale Appalto / Procedura Aperta Servizi AT Integrazione IS Target I Livello Controlli Alto Disponibilità del referente	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante	NO
8	Fondazione MAXXI	Gara europea a procedura aperta per l'affidamento della gestione integrata dei servizi strumentali del museo MAXXI di Roma	Rappresentatività Centro Appalto / Procedura Aperta Servizi AT - F - M - R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto Rilevanza artistica e dimensionale del contenitore culturale	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi (strumentali) e di procedura	NO
9	Comune di Rivalta di Torino	Affidamento del servizio di gestione delle attività di animazione e della sala prove musica presso i centri di aggregazione giovanile	Rappresentatività Nord Appalto / Procedura Aperta Servizi F - R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Servizi non strettamente legati alla valorizzazione dei beni culturali	NO

<i>n.</i>	<i>Bando</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Perché si</i>	<i>Perché no</i>	<i>Selezione Caso</i>
10	Comune di Barolo	Realizzazione di allestimenti museografici e multimediali con relativa manutenzione e produzione di contenuti audiovisivi ed applicativi multimediali nonché progettazione ed esecuzione degli impianti complementari agli allestimenti ed alle scenografie per il museo del vino nel Castello comunale Falletti di Barolo	Rappresentatività Nord Appalto misto / Procedura Aperta Servizi R Integrazione IS Target I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Prevalenza della componente di fornitura beni su quella di erogazione dei servizi	NO
11	Comune di Grottaglie	Affidamento della gestione dello sportello informativo turistico e dell'apertura al pubblico del Museo della ceramica	Rappresentatività Sud e Isole Appalto / Procedura Aperta Servizi R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante	NO
12	MIBAC DR Puglia	Sistema di comunicazione ed informazione turistico - culturale per la promozione del territorio regionale	Rappresentatività Sud e Isole Appalto / Aperta Servizi R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio Servizi prevalentemente orientati alla promozione del turismo, piuttosto che dei beni culturali	NO
13	Comune di Corato	Affidamento della gestione e valorizzazione del "Museo della città e del territorio"	Rappresentatività Sud e Isole Appalto / Procedura Aperta Servizi R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura	NO
14	Soprintendenza Speciale Polo Museale Veneziano	Affidamento in concessione - da parte della soprintendenza speciale per il polo museale veneziano dei servizi integrati di gestione dei musei e degli uffici	Rappresentatività Nord Concessione / Procedura Ristretta Servizi R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura	NO

<i>n.</i>	<i>Bando</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Perché si</i>	<i>Perché no</i>	<i>Selezione Caso</i>
15	MIBAC DG per i Beni Archeologici	Servizi di manutenzione delle aree archeologiche nei territori del nord ovest della Sardegna e della Gallura costiera	Rappresentatività Sud e Isole Appalto / Procedura Aperta Servizi R - M Integrazione IM Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio Rappresentatività "limitata" relativamente alla tipologia di servizi (prevalentemente servizi strumentali)	NO
16	IUAV Istituto Universitario di Architettura di Venezia	Affidamento dei servizi integrati di biblioteca e dei servizi di carattere generale e di natura complementare all'attività istituzionale dell'Università IUAV di Venezia	Rappresentatività Nord Appalto / Procedura Aperta Servizi R Integrazione IM Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio Rappresentatività "limitata" relativamente alla tipologia di servizi (prevalentemente servizi strumentali) Punteggio 50/50	NO
17	Comune di Spoleto	Gestione integrata dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico e dei servizi di vigilanza e di gestione delle biglietterie per la durata di 5 anni per il sistema museale espositivo comunale di Spoleto	Rappresentatività Centro Concessione / Procedura Ristretta Servizi F - P - R Integrazione IM Target P - I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura	NO
18	Comune di Vinci	Affidamento dei servizi di apertura, biglietteria, assistenza al pubblico per il Museo Leonardiano di Vinci e il Museo di Fucecchio	Rappresentatività Centro Appalto / Procedura Aperta Servizi F - R Integrazione IM Target P - I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura	NO
19	Comune di Lipari	Servizi di marketing, comunicazione e promozione turistica dell'internazionalizzazione dei beni culturali delle isole minori nell'ambito del Progetto Integrato Isole minori	Rappresentatività Sud e Isole Appalto / Procedura Aperta Servizi AT - P - R Integrazione IM Target I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura	NO
20	MIBAC DR Lombardia (Mantova)	Gestione servizi integrati e servizio di biglietteria per Museo Palazzo Ducale di Mantova	Rappresentatività Nord Concessione / Procedura Aperta Servizi P - R Integrazione IS Target P-I Livello Controlli Alto	Sovrapposizione per territorio e tipologia di stazione appaltante Analogie con altri bandi relativamente a tipologia di servizi e di procedura	NO

Legenda:

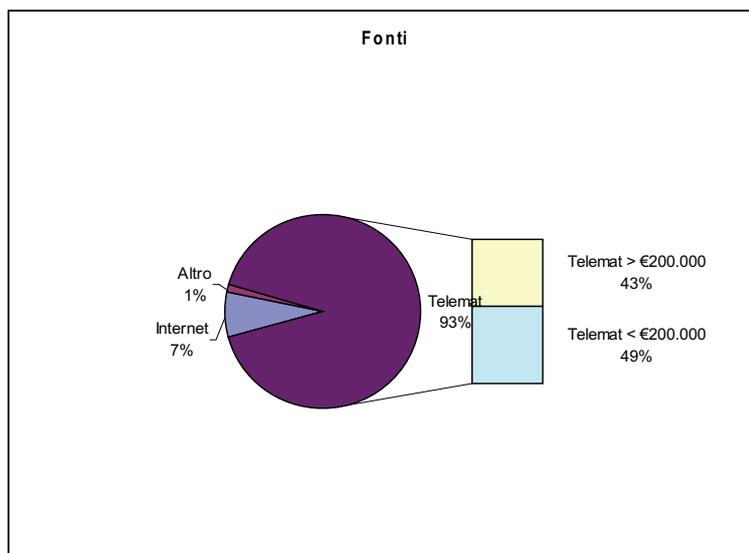
- Servizi: P = Progettazione R = Realizzazione; P/R = Progettazione e Realizzazione; F = Formazione; AT = Assistenza Tecnica; M = Manutenzione; MC = Manutenzione e Conservazione.
- Integrazione: IS = Interna Semplice; IM = Interna Multipla; TS = Territoriale Semplice; TM = Territoriale Multipla.
- Target: P = Pubblico; I = Istituzione; P - I = Pubblico e Istituzione.

1.4. Report di sintesi

Acquisizione dei bandi: il campione di analisi

Sono stati analizzati complessivamente 498 bandi acquisiti dalle fonti:

- Banca Dati Telemat per la parte rilevante, pari al 91%
- Siti Web, per una quota minima dell' 8%
- Altre fonti dirette per il restante 1%.



Anche la ripartizione per macrofasce di soglia (importo) è suddivisa omogeneamente tra:

- bandi con importi inferiori ai 200.000 euro (49%)
- bandi con importi superiori ai 200.000 euro (51%).

Nella tabella è indicata anche la ripartizione relativa alla fonte principale (Telemat).

Analisi preliminare: numero dei bandi selezionati per categoria/focus di analisi

L'analisi preliminare ha individuato un target complessivo di 61 bandi, le cui caratteristiche sono riassunte nella tabella seguente.

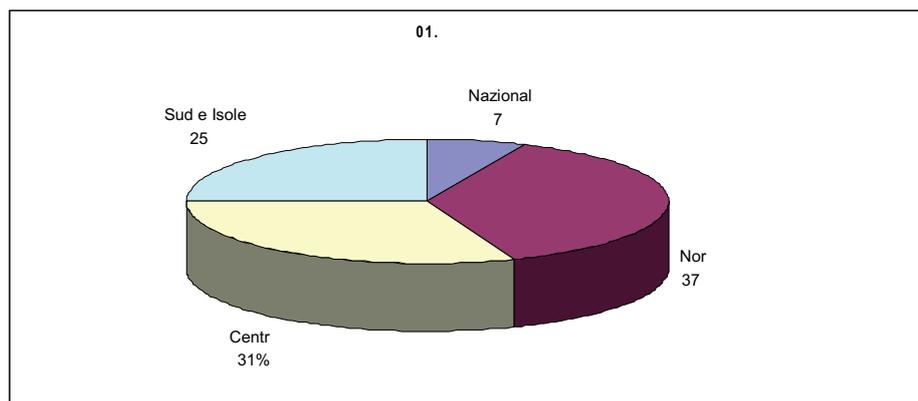
Analisi Preliminare	Numero bandi	%
STAZIONE APPALTANTE E PERTINENZA TERRITORIALE		
01. Territorio	61	
Nazionale	4	7%
Nord	23	38%
Centro	19	31%
Sud e Isole	15	25%
02. Tipo Amministrazione	61	
MIBAC - DR o Istituzione periferica	7	11%
MIBAC - DG	4	7%
Enti locali - Comuni	28	46%
Enti locali - Province	4	7%
Enti locali - Regioni	6	10%
Altri enti	12	20%
GARA		
03. Tipologia di procedura	61	
Aperta	50	82%
Negoziata	4	7%
Ristretta	7	11%
04. Tipologia di affidamento	61	
Appalto	45	74%
Concessione	15	24%
Appalto misto	1	2%
CARATTERISTICHE DEI SERVIZI		
05. Macrocategoria	61	
Realizzazione	18	30%
Realizzazione e Progettazione	9	15%
Realizzazione e Formazione	6	10%
Realizzazione e/o Formazione e/o Assistenza Tecnica e/o Progettazione/Realizzazione e/o Manutenzione	28	46%
06. Integrazione	61	
Interna Semplice	28	46%
Interna Multipla	29	48%
Territoriale (Multilaterale)	4	7%
07. Target	61	
Pubblico e Istituzione	44	72%
Pubblico	9	15%
Istituzione	8	13%
VALUTAZIONE		
08. Criterio valutazione offerta	61	
superiore a 70/30	20	33%
uguale a 70/30	24	39%
inferiore a 70/30	16	26%
non disponibile	1	2%
FOCUS		
09. Livello controlli	61	
Alto	39	64%
Medio	14	23%
Base	8	13%
10. Possibile commistione requisiti	61	
Si	5	8%
No	56	92%

STAZIONE APPALTANTE E PERTINENZA TERRITORIALE

01. Territorio

Il campione estratto è omogeneamente distribuito sull'intero territorio nazionale, con una maggiore concentrazione per il territorio relativo al **Nord Italia** (37%) seguito dal Centro (31%) e dal Sud e Isole (25%).

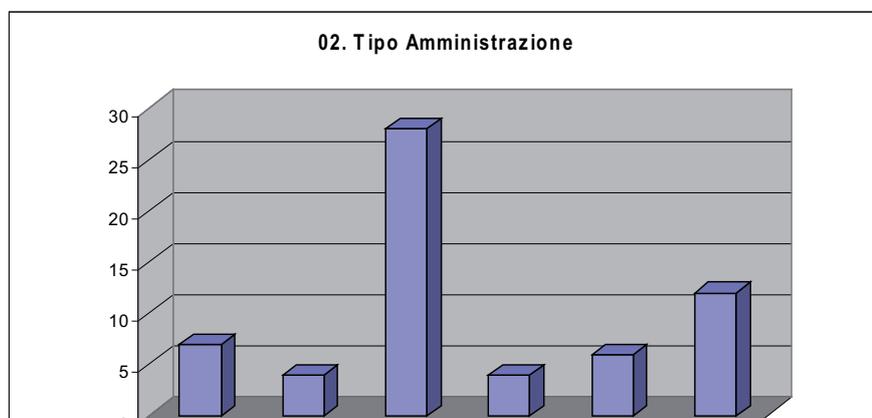
Sono altresì rappresentati casi a valenza nazionale (7%).



02. Tipo amministrazione

Dal punto di vista delle tipologia di amministrazioni, la prevalenza spetta agli **Enti locali** che incidono complessivamente per il 62%, con una netta predominanza dei Comuni rispetto a Province e Regioni.

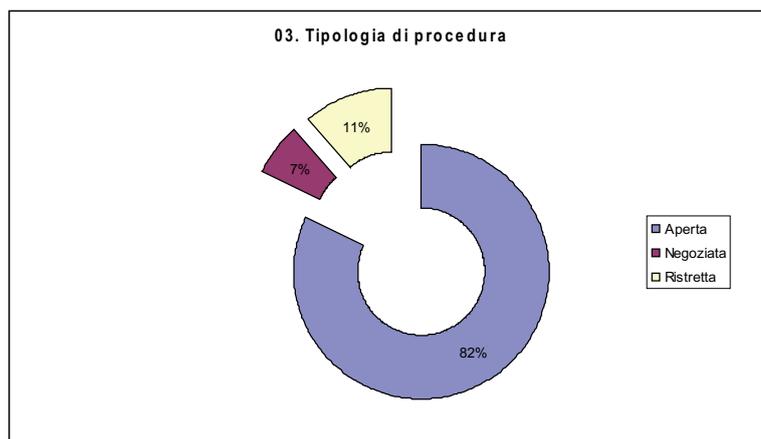
Il MIBAC è rappresentato per il 18%, sia dalle strutture periferiche (11% di incidenza) che da quelle centrali (7%). I restanti casi, incidenti per una quota pari al 20%, sono inerenti altre tipologie di enti (Fondazioni, Istituti, Agenzie, Enti Parco, Società finanziarie a capitale misto pubblico-privato).



GARA

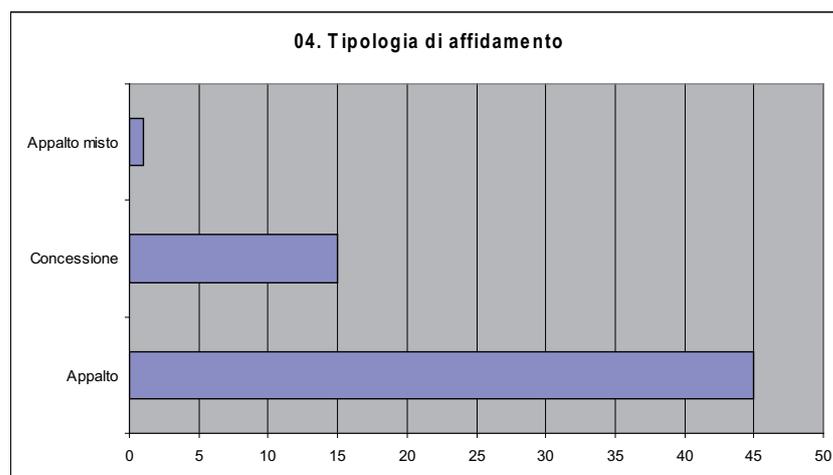
03. Tipologia di procedura

Rispetto alla tipologia di procedura adottata, la maggior parte dei casi (ben l'82%) è relativa alla **procedura aperta**. Sono rappresentate anche le tipologie relative a procedure ristrette (11%) e negoziate (7%), anche se con incidenze molto minori.



04. Tipologia di affidamento

Anche dal punto di vista della tipologia di affidamento, dai dati riscontrati dal campione analizzati emerge un notevole ricorso all'**appalto di servizi** (74%), seguito dalla forma di affidamento in **concessione** (21%). Sono presenti anche appalti misti, pur se con quote irrilevanti rispetto alle altre tipologie.

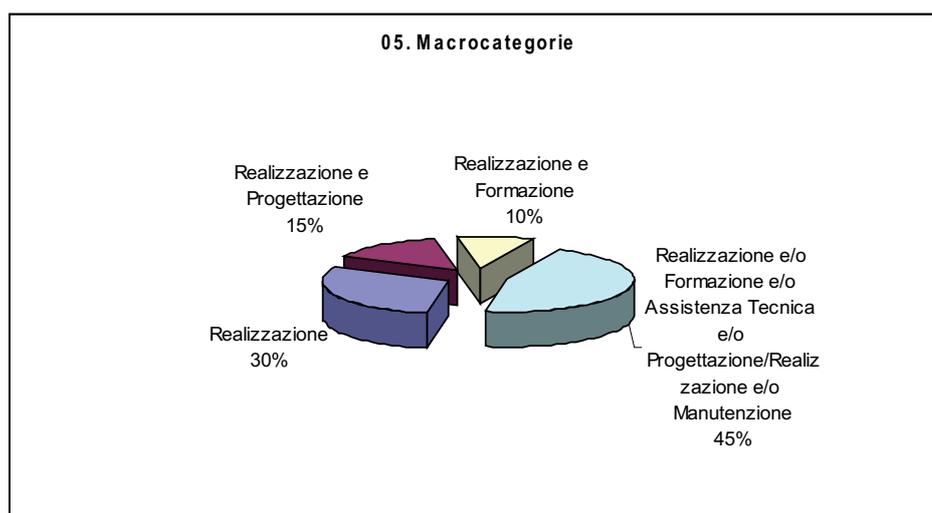


CARATTERISTICHE DEI SERVIZI

05. Macrocategorie

La classificazione delle macrocategorie di servizi riscontrate nei bandi esaminati ha evidenziato una forte richiesta di **realizzazione** di servizi (30%), seguita da altre categorie in cui la componente realizzativa è sempre presente ma in combinazione con altre categorie, in particolare la progettazione (realizzazione-progettazione incidente per il 15% e realizzazione-formazione per il 10%).

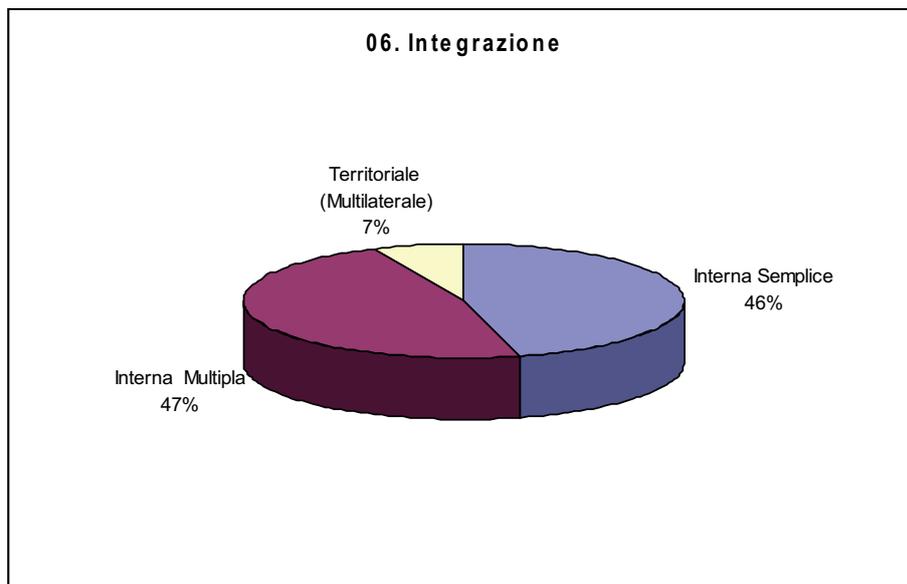
Le altre macrocategorie, sia singolarmente che nelle varie combinazioni possibili, completano la rappresentatività del campione (restante 45%), evidenziando di fatto il ricorso a bandi per la fornitura di **servizi integrati**, in cui vengono richiesti servizi appartenenti simultaneamente ad almeno 2 o 3 delle macrocategorie previste (Realizzazione, Progettazione, Progettazione/Realizzazione, Formazione, Assistenza Tecnica, Manutenzione, Manutenzione e Conservazione) una della quali è quasi sempre quella di Realizzazione.



06. Integrazione

La tipologia di integrazione dei servizi maggiormente ricorrente è rappresentata dall'**integrazione interna** (con un'incidenza complessiva del 93%) ugualmente distribuita al proprio interno tra integrazione **multipla** (48%) e **semplice** (45%).

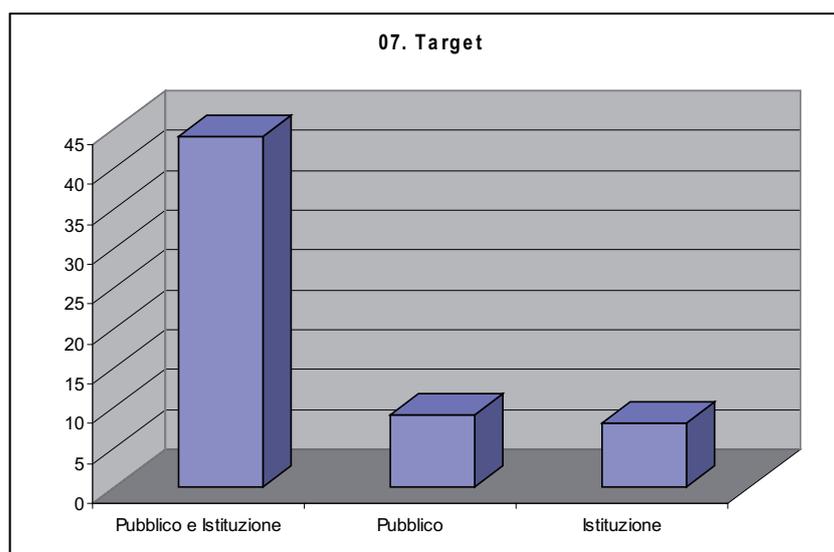
L'integrazione **territoriale multilaterale**, ovvero realizzata da più stazioni appaltanti è presente in una quota minima pari al 7%



07. Target

I servizi del campione esaminato sono diretti in grande maggioranza (72%) al “destinatario” congiunto **pubblico / istituzione**, a maggiore riprova della richiesta di servizi integrati all’interno dello stesso bando.

Sono altresì presenti con incidenze minori, ma pressoché eguali tra loro, servizi i cui destinatari “esclusivi” sono il “pubblico” (15%) e l’“istituzione” (13%).



VALUTAZIONE

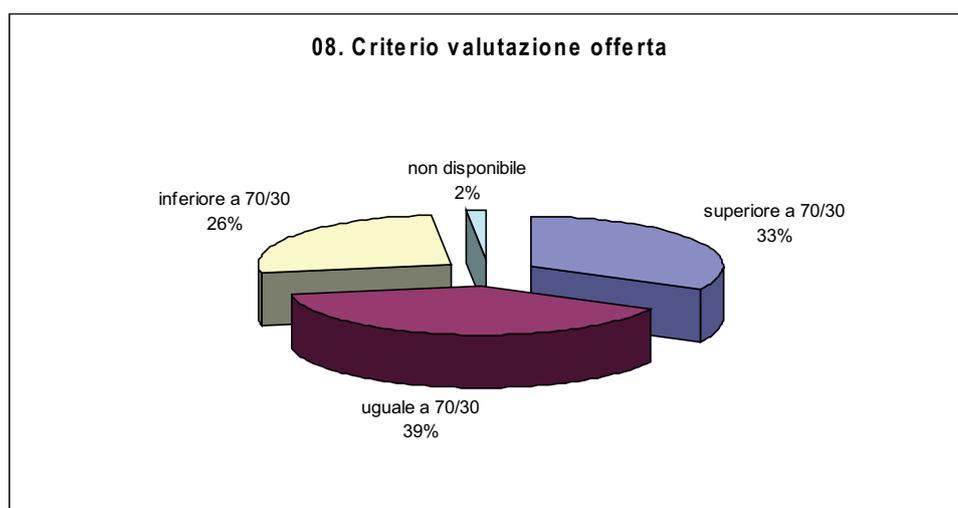
08. Criterio valutazione offerta

Dall'analisi dei criteri applicati per la valutazione ponderata delle offerte tecniche e delle offerte economiche emerge quale criterio prevalente il 70/30, dove la prima parte rappresenta il punteggio attribuito alla componente tecnica e la seconda quello attribuito alla componente economica.

Tale criterio rappresenta, da solo, il 39% delle combinazioni riscontrate, mentre quelle che prevedono un punteggio superiore a 70 attribuito all'offerta tecnica (i criteri dell'80/20 o del 90/10) è pari al 33%.

Tali dati forniscono un'indicazione importante per l'analisi delle componenti qualitative dei bandi: nella maggior parte dei casi esaminati, la valutazione dell'offerta tecnica incide per almeno il 70% sulla valutazione complessiva della proposta, a scapito della componente puramente economica.

La fascia in cui la componente tecnica è inferiore a 70 è pari al 26%, mentre l'indicazione della ripartizione è assente solo nel 7% dei casi esaminati (prevalentemente nei casi di procedure ristrette/negoziate).



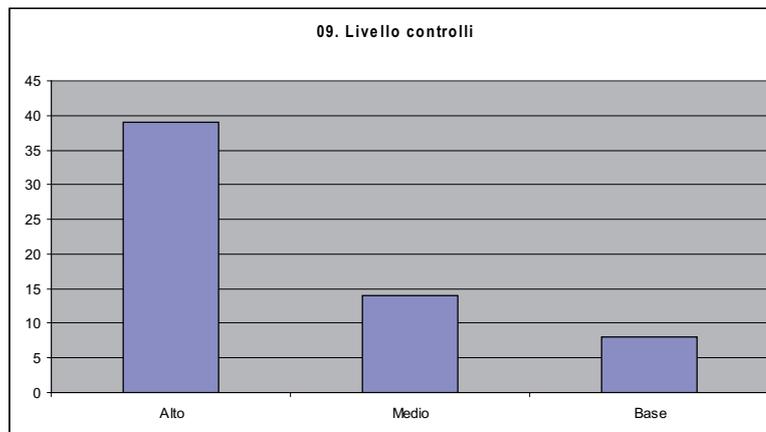
FOCUS

09. Livello controlli

L'analisi preliminare è stata fortemente contraddistinta dalla verifica della presenza o meno di un sistema di controllo e monitoraggio indicato o specificato all'interno del bando e complessivamente richiesto nel corso della realizzazione dei servizi affidati all'esterno.

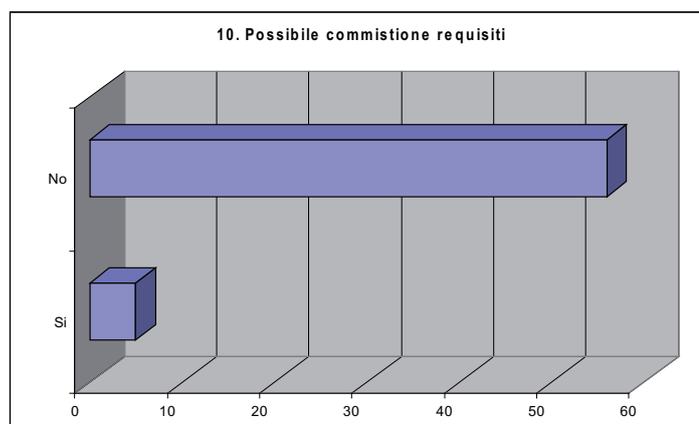
Il livello dei controlli riscontrato (caratteristica essenziale per essere selezionato era l'esistenza stessa di procedure di controllo e monitoraggio) è stato classificato in tre macrocategorie, rispettivamente con quote di incidenza:

- Alto (64%)
- Medio (23%)
- Base (13%).



10. Possibile commistione dei requisiti

La verifica della possibile commistione dei requisiti con componenti valutative (caratteristica del bando da non replicare), è stata riscontrata solo in una quota dell' 8% rispetto al campione complessivo.



Target 20 bandi “candidati” a Casi di Studio

Le caratteristiche generali del target ristretto dei 20 bandi, oggetto di approfondimento ulteriore per i focus e per la selezione dei casi di studio, sono espone con il medesimo schema adottato per l’analisi distributiva dei 61 bandi.

Individuazione casi di studio – Target 20	Numero bandi	%
STAZIONE APPALTANTE E PERTINENZA TERRITORIALE		
01. Territorio	20	
Nazionale	1	5%
Nord	7	35%
Centro	5	25%
Sud e Isole	7	35%
02. Tipo Amministrazione	20	
MIBAC - DR o Istituzione periferica	4	20%
MIBAC - DG	2	10%
Enti locali - Comuni	10	50%
Enti locali - Province	0	0%
Enti locali - Regioni	1	5%
Altri enti	3	15%
GARA		
03. Tipologia di procedura	20	
Aperta	17	85%
Negoziata	0	0%
Ristretta	3	15%
04. Tipologia di affidamento	20	
Appalto	13	65%
Concessione	5	30%
Appalto misto	1	5%
CARATTERISTICHE DEI SERVIZI		
05. Macrocategoria	20	
Realizzazione	9	45%
Realizzazione e Progettazione	2	10%
Realizzazione e Formazione	1	5%
Realizzazione e/o Formazione e/o Assistenza Tecnica e/o Progettazione/Realizzazione e/o Manutenzione	8	40%
06. Integrazione	20	
Interna Semplice	10	50%
Interna Multipla	10	50%
Territoriale (Multilaterale)	0	0%
07. Target	20	
Pubblico e Istituzione	16	80%
Pubblico	1	5%
Istituzione	3	15%
VALUTAZIONE		
08. Criterio valutazione offerta	20	
superiore a 70/30	3	15%
uguale a 70/30	11	55%
inferiore a 70/30	6	30%
non disponibile	0	0%
FOCUS		
09. Livello controlli	20	
Alto	18	90%
Medio	2	10%
Base	0	0%
10. Possibile commistione requisiti	20	
Si	0	0%
No	20	100%

In generale, il passaggio dal campione allargato di 61 casi a quello ristretto di 20, di cui di seguito si forniscono dati e percentuali di dettaglio, ha confermato alcuni aspetti già in parte rilevati nell'analisi dei 61:

- l'importanza delle componenti qualitative nei processi di valutazione delle offerte e della previsione di sistemi, strumenti e meccanismi di controllo da specificare già in sede di gara;
- le casistiche più "rare" sono pressoché scomparse, quasi a significare che predisporre bandi con caratteristiche difformi da quelle canonicamente adottate può incidere, anche se in minima parte, sulla qualità del bando.

STAZIONE APPALTANTE E PERTINENZA TERRITORIALE

01. Territorio

Il progressivo affinamento dell'indagine (target dei 20 casi) non ha inciso significativamente sulla rappresentatività territoriale del campione allargato (61 casi), mantenendo il Nord insieme al Sud e Isole la quota maggiore (entrambi il 35%), a scapito del Centro (passato al 25%). E' comunque presente la rappresentatività di interventi a valere sull'intero territorio nazionale.

02. Tipo Amministrazione

Dal punto di vista delle tipologia di amministrazioni, la prevalenza (anche se in diminuzione relativa) spetta sempre agli **Enti locali** che incidono complessivamente per il 55%, con una netta predominanza dei **Comuni**. Il MIBAC sale al 30%, sia per le strutture periferiche (20% di incidenza) che per quelle centrali (10%). Scendono al 15%, le altre tipologie di enti (Fondazioni, Istituti, Agenzie, Enti Parco, Società finanziarie a capitale misto pubblico-privato).

Questo dato può testimoniare la maggiore capacità organizzativa del MIBAC (comprensibile anche se non scontata) nel predisporre bandi con adeguate caratteristiche rispetto ad altri enti.

GARA

03. Tipologia di procedura

Rispetto alla tipologia di procedura adottata, si rafforza nel target dei 20 la percentuale dei bandi con **procedura aperta** (85%), anche se rimane comunque rappresentata la procedura ristretta (15%).

04. Tipologia di affidamento

Resta pressoché invariata, rispetto al campione allargato (61 bandi), la percentuale dei casi relativa alle tipologie di affidamento in quanto rimane prevalente l'**appalto di servizi** (65%), seguito dalla **concessione** (30%) e dalla forma mista (5%).

CARATTERISTICHE DEI SERVIZI

05. Macrocategorie

Si rafforza, nel target dei 20, la percentuale dei bandi che richiede servizi appartenenti alla macrocategoria **Realizzazione** (45%), a scapito delle altre macrocategorie in cui la componente realizzativa è sempre presente ma in combinazione con le altre (Realizzazione - Progettazione incidente, per il 10%; Realizzazione – Formazione, per il 5%). Valgono le stesse considerazioni emerse nel corso dell'analisi del campione allargato.

06. Integrazione

L'integrazione interna resta equamente distribuita tra **integrazione semplice e multipla**. Non è più presente, nel target dei 20, l'integrazione territoriale tra più stazioni appaltanti.

07. Target

Si rafforza la percentuale dei bandi relativi a servizi che hanno come destinatario "congiunto" "Pubblico e Istituzione" (80%). Sono sempre rappresentati quali destinatari "esclusivi" e distinti il "Pubblico" (15%) e l'"Istituzione" (5%).

VALUTAZIONE

08. Criterio valutazione offerta

La valutazione ponderata delle offerte tecniche e delle offerte economiche che ha quale criterio **70/30**, dove la prima parte rappresenta il punteggio attribuito alla componente tecnica e la seconda quello attribuito alla componente economica, si rafforza notevolmente. La percentuale dei casi (nel target dei 20) che presenta quale criterio di valutazione dell'offerta 70/30 e superiore (criteri dell'80/20) passa al 70% complessivo (in particolare: 55% per il criterio uguale a 70/30 e 15% per quello superiore a 70/30) a riprova ulteriore dell'importanza delle componenti qualitative.

FOCUS

09. Livello controlli

L'analisi effettuata per il target dei 20, basata su componenti fortemente qualitative, ha nettamente portato a selezionare quei bandi il cui livello di controllo è stato classificato come Alto per il 90% dei casi e Medio per il restante 10%. Il livello Base è del tutto assente.

10. Possibile commistione dei requisiti

La possibile commistione dei requisiti è di fatto assente per tutti (100%) i bandi selezionati in questa fase, per le stesse ragioni di cui sopra.

2. CASI DI STUDIO

Ogni caso di studio, individuato sulla base del processo e dei criteri ampiamente trattati nella Parte 1 – Analisi dei bandi, viene esaminato sulla base di un “indice” di argomenti predefinito che prevede:

- la descrizione del bando, per consentire la necessaria contestualizzazione dell'intervento e dei fattori condizionanti, attraverso:
 - l'elencazione delle caratteristiche del bando, in termini di informazioni generali sulla procedura adottata, sulla natura e tipologia dei servizi richiesti;
 - la descrizione dell'iter progettuale che ha portato alla redazione del bando, anche con riferimento all'organizzazione delle informazioni e ai diversi strumenti e schemi informativi e documentali utilizzati nella gara;
- i focus di approfondimento del bando, avuto riguardo alle principali tematiche e problematiche rilevate direttamente dall'analisi della documentazione di gara e/o a seguito delle interviste con le stazioni appaltanti;
- la disamina, alla luce della normativa di riferimento, dei risultati emersi dalla sperimentazione attraverso il metodo “intervista” (con il referente della procedura di gara) e “rilevazione feedback” finalizzato all'individuazione di eventuali buone prassi e/o criticità cui dare evidenza e/o soluzione anche attraverso la Guida operativa. Nella fase di analisi sul campo, la checklist definita nella Guida operativa è stata applicata “ex post” ai casi selezionati proprio per verificare se sono “rispettate” nei singoli bandi le fasi e gli iter previsti e comunque se si è in grado di rispondere ai quesiti posti, anche al fine di far emergere eventuali situazioni (anche critiche) ricorrenti e/o potenziali soluzioni. La checklist ha costituito infatti la base di partenza per i quesiti affrontati nelle interviste con i referenti dei bandi selezionati. L'obiettivo della compilazione della checklist (a cura del referente della stazione appaltante di riferimento) non è valutativo ma è finalizzato, proprio in quanto applicato a bandi già avviati / realizzati, a una verifica “in concreto” dello strumento che potrebbe essere adottato poi su scala più ampia per la redazione dei bandi, nell'ottica di un supporto alle stazioni appaltanti in tutte le fasi della procedura di gara.

In generale, sui casi di studio presentati nei paragrafi successivi le principali tematiche affrontate hanno riguardato:

- la disciplina di un adeguato sistema di controllo e monitoraggio, da implementarsi direttamente dalla stazione appaltante e/o da richiedersi agli stessi concorrenti come proposta e/o componente della stessa offerta (su cui vengono anche valutati), concernente sia gli aspetti gestionali e contrattuali del rapporto (attinenti al rispetto di quanto previsto in offerta, valutato e approvato e, quindi, recepito e normato dalle clausole del contratto), sia più direttamente la verifica in itinere della qualità del servizio (con strumenti più o meno sofisticati di rilevazione della soddisfazione e/o delle critiche degli utenti finali) accompagnata da strumenti e meccanismi che ne consentano l'analisi, la valutazione e l'aggiornamento anche attraverso l'implementazione di azioni correttive e migliorative. Rispetto a questo emerge che, anche se non sempre previsto in modo esaustivo già in sede di capitolato, il fattore chiave

per un monitoraggio efficace è di tipo “organizzativo” e “procedurale”: la definizione di ruoli chiari e responsabilità precise per i referenti dei servizi e di meccanismi di raccordo e condivisione tra i diversi soggetti responsabili e coinvolti nella gestione dei servizi risulta essenziale per garantire una corretta gestione ed esecuzione dei servizi richiesti e quindi, in ultimo, anche la valorizzazione degli stessi contenitori culturali (un esempio: Brera, ma anche Terni);

- l'elevato peso attribuito alla progettazione e alla professionalità del personale impiegato, quali fattori ricorrenti che assumono incidenza essenziale e preponderante nella stessa valutazione dell'offerta, in uno con la tendenza a premiare la progettualità dei singoli concorrenti attraverso punteggi ad hoc attribuiti sia alle iniziative aggiuntive rispetto a quelle già mappate e formulate dalla stazione appaltante, sia alle vere e proprie idee da svilupparsi in piani coerenti con le indicazioni e le linee guida strategiche e operative già definite in modo sostanziale nel capitolato (un esempio: Terni, ma anche Mesagne);
- la disciplina dei requisiti speciali economici/finanziari e tecnici/organizzativi, con la necessità di evitare illegittime limitazioni della partecipazione e della concorrenza e, al contempo, di riflettere a pieno le reali esigenze delle amministrazioni sia in termini di qualità del servizio che di competenze specialistiche necessarie per la sua realizzazione, anche in funzione della relativa continuità (un esempio: La Scala).

2.1. Pinacoteca di Brera e Museo del Cenacolo Vinciano (Milano)

Il bando, il cui anno di pubblicazione è il 2008, ha ad oggetto l'affidamento **in concessione**, per la durata di otto anni, della gestione integrata dei servizi aggiuntivi di cui all'art.117, comma 2, lettere a), b), e), f), g) e del servizio di biglietteria di cui al comma 3 del medesimo art.117 del D.Lgs. n.42/2004.

2.1.1. Caratteristiche del bando

La stazione appaltante è la **Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia** e l'affidamento dei servizi è effettuato mediante **procedura aperta** con l'osservanza delle norme previste dal D.Lgs. n.163/2006.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**.

Il bando è stato pubblicato sulla G.U.C.E., sulla G.U.R.I., su quotidiani a diffusione nazionale e locale e sul sito web della stazione appaltante. Indica il valore complessivo della concessione e ne stabilisce il regolamento economico, prevedendo un canone fisso, una quota percentuale sul fatturato annuo netto da corrispondere alla stazione appaltante e un aggio per il concessionario sul servizio di biglietteria.

Il bando, in particolare, richiede la presentazione di un progetto di gestione integrata dei servizi di cui all'art.117 del D.Lgs. 42/2004 con quelli relativi alla biglietteria, in ragione delle specifiche definite nel capitolato in merito ai contenuti, alle caratteristiche e alle modalità di svolgimento ed esecuzione.

I servizi oggetto del bando possono essere ricondotti alle seguenti macrocategorie:

- **progettazione e realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi che richiedono contemporaneamente attività di progettazione e realizzazione; in sostanza, la

componente di progettazione si accompagna (anzi precede) la realizzazione, garantendo l'efficacia, l'efficienza e la qualità del servizio, di talché essa costituisce un elemento del contenuto dell'offerta ed è allo stesso tempo oggetto di valutazione della stessa;

- **realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi per i quali sono richiesti esclusivamente lo svolgimento e l'implementazione secondo le modalità già dettagliate nel capitolato di gara.

In particolare, appartengono alla prima macrocategoria i seguenti **servizi oggetto del bando**:

- servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi ed informatici, ogni altro materiale informativo, le riproduzioni di beni culturali;
- merchandising e utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni;
- organizzazione di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali;

mentre appartengono alla seconda, gli altri servizi oggetto del bando:

- gestione dei punti vendita;
- servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia;
- servizi di informazione, di guida ed assistenza didattica;
- servizi di guardaroba e di deposito;
- servizio di biglietteria.

Un'altra caratteristica dei servizi oggetto del bando è il loro prevalente **orientamento al pubblico**, anche se, proprio per la natura dei servizi affidati e, in particolare, per le attività più strettamente connesse alla componente di progettazione, essi sono **diretti** anche all'**amministrazione**.

Siffatta tipologia di interventi riguarda attività "istituzionali", ossia finalizzate a migliorare la gestione complessiva dei contenitori culturali attraverso servizi qualificati, anche innovativi, e di supporto all'amministrazione stessa. Tale supporto è da intendersi anche quale integrazione di competenze e risorse che, non essendo disponibili all'interno, vengono per l'appunto esternalizzate con l'obiettivo ultimo di produrre servizi efficienti, ma anche più efficaci e innovativi dal punto di vista delle modalità di attuazione oltreché del raggiungimento di target di pubblico più ampi.

Con riferimento ai servizi oggetto del bando, rientrano dunque in questa categoria tutte le attività creative e di sviluppo, quali la progettazione delle linee editoriali, la programmazione triennale e annuale dell'organizzazione di mostre, eventi culturali e attività promozionali, così come l'implementazione di un osservatorio permanente sul pubblico per il monitoraggio del flusso turistico, nonché le proposte circa le modalità di svolgimento e produzione di alcuni servizi (quali ad esempio prenotazione, vendita, prevenzione, controllo degli accessi e fruibilità delle strutture espositive) che sono parte integrante dell'offerta dei concorrenti e rilevano nella valutazione dell'offerta da parte dell'amministrazione.

Sono viceversa essenzialmente diretti al pubblico, per quanto riguarda le attività più

strettamente realizzative, i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di informazione, di guida ed assistenza didattica, i servizi di guardaroba e il servizio di biglietteria.

L'affidamento dei servizi richiesti avviene secondo un **modello di integrazione** che si può definire **interno e multiplo** in quanto si riferisce a servizi di natura diversa **affidati congiuntamente** da un'unica stazione appaltante (la stessa Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia) e afferenti alla **gestione di più contenitori culturali** (Pinacoteca di Brera e Cenacolo Vinciano) dipendenti dalla medesima amministrazione.

2.1.2. Progettazione del bando

La progettazione del bando ha come output finale la documentazione ufficiale di gara, che descrive in modo esaustivo e dettagliato tutti gli aspetti e gli iter della gara, quindi l'oggetto e i contenuti del bando, le fasi e le modalità con cui si svolge la procedura.

La documentazione di gara comprende:

- Avviso o Bando (in senso stretto);
- Disciplinare di Gara;
- Capitolato Biglietteria e Servizi Aggiuntivi;
- Documento di rettifica del punto VIII del Disciplinare di gara⁵.
- **l'avviso o bando**, che contiene le informazioni principali relative alla gara: denominazione e riferimenti dell'amministrazione aggiudicatrice, riferimenti per la consultazione della documentazione di gara, indicazione dei luoghi di esecuzione dei servizi, procedura di aggiudicazione, codice cig, descrizione e durata dei servizi, canone della concessione e aggio sul servizio di biglietteria, termini per la ricezione delle domande e delle offerte e indicazione della data della prima seduta di gara, cauzione richiesta, criteri di aggiudicazione ed indicazioni sull'obbligatorietà del sopralluogo, foro competente, responsabile del procedimento;
- **il disciplinare di gara**, che descrive nel dettaglio l'iter e tutti gli aspetti della procedura di gara:
 - la presentazione delle domande di partecipazione: i requisiti e le modalità per partecipare alla gara, i singoli documenti da produrre e le modalità con cui devono essere prodotti e presentati: tra di essi, in particolare, le dichiarazioni relative all'assenza di cause di esclusione dalle gare previste e alla situazione giuridica dell'impresa, al possesso dei requisiti speciali di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale, le referenze bancarie;
 - le modalità di presentazione delle offerte e il dettaglio dei contenuti delle stesse, con particolare riferimento agli elementi dell'offerta tecnica (progetto di gestione integrata dei servizi aggiuntivi, progetto triennale di mostre, eventi, manifestazioni culturali e iniziative promozionali, progetto di allestimento, progetto di miglioramento), di quella economica e della verifica della congruità dell'offerta stessa;
 - la procedura di aggiudicazione;

- i criteri di aggiudicazione con il dettaglio dei punteggi e dei fattori ponderali sia per l'offerta tecnica che per quella economica, con l'esplicitazione delle formule di calcolo del punteggio da assegnare ai concorrenti ai fini della elaborazione della graduatoria;
- **il capitolato tecnico**, il quale prevede un insieme di articoli che disciplinano:
 - le modalità di svolgimento e di erogazione e i contenuti dei servizi: le sedi e le caratteristiche dei servizi, con l'indicazione delle linee guida per la loro progettazione e realizzazione, gli adempimenti contabili e le modalità di funzionamento dei servizi, i termini per la loro attivazione, le regole generali del modello organizzativo (addetti, professionalità, responsabilità) da adottare, il progetto di allestimento;
 - gli aspetti che attengono alle procedure e alle prescrizioni che verranno recepite e/o allegate al contratto in tema di:
 - sicurezza;
 - condizioni di vendita;
 - reclami e suggerimenti;
 - modalità di pagamento del canone;
 - cauzioni e assicurazioni;
 - vigilanza sulla gestione e controllo di qualità;
 - obblighi ed oneri del concessionario;
 - inadempienze e penali;
 - durata della concessione;
 - equilibrio economico – finanziario;
 - cessazione;
 - decadenza.

In particolare, il **disciplinare di gara** dettaglia gli aspetti legati alla presentazione e alla verifica dei requisiti generali e speciali e alla procedura di aggiudicazione, compresi gli elementi necessari per sviluppare le offerte, di cui vengono fornite le specifiche non soltanto da un punto vista dei contenuti ma anche della configurazione ed estensione (formato, lunghezza, ecc.) della documentazione che li deve contenere. Tali specifiche sono collegate in ultimo ai criteri individuati per l'aggiudicazione, che prevedono l'assegnazione di punteggi specifici e fattori ponderali in base all'importanza/prevalenza di una componente di progettazione rispetto alle altre e alle forme di miglioramento applicabili che costituiscono parte integrante e importante, in questo caso, dell'offerta tecnica.

Il **capitolato tecnico** fornisce le linee guida generali e specifiche per la progettazione e la realizzazione dei servizi. Rispetto ad alcuni servizi da progettare e realizzare, vengono indicate le specifiche relative alla progettazione, alla tipologia di prodotti (in alcuni casi, esemplificative, in altri, viceversa, esaustive) da sviluppare e realizzare, al timing, agli interlocutori e ai passaggi di condivisione e approvazione necessari per i servizi che richiedono la redazione di progetti e piani annuali nonché per tutte le proposte e

iniziative che il concessionario decide di sviluppare in corso d'opera. Tutte le attività programmatiche e progettuali richiedono infatti meccanismi di raccordo, già in questa sede indicati, con gli organi competenti che hanno un ruolo di supervisione e controllo sui servizi che ricadono direttamente sotto la loro responsabilità.

A chiarimento di quanto esposto sopra, si forniscono alcune informazioni di dettaglio:

- *per i prodotti da realizzare, viene specificata, ad esempio, la tipologia di prodotti editoriali (pieghevoli, guide settoriali, pubblicazioni trimestrali, ecc), di quelli multimediali (video e cd), dell'oggettistica (cartoline, accessori di abbigliamento, ecc);*
- *per la didattica, si richiede, tra l'altro, un progetto mirato sulla figura di Leonardo da Vinci, per le audio guide vengono indicate le diverse lingue in cui devono essere disponibili;*
- *per l'organizzazione di mostre ed eventi, si disciplinano le regole della programmazione triennale di massima (con indicazione delle aree tematiche) e della progettazione annuale (piano economico/finanziario da presentare, con indicazione di eventuali sponsor) da sottoporre agli organi competenti (le Soprintendenze);*
- *per le iniziative promozionali proposte e sviluppate dal concessionario, si danno indicazioni circa le modalità con cui devono essere gestite (presentazione di un programma semestrale e successiva stipula di eventuali appositi accordi che disciplinano anche la suddivisione dei costi, la ripartizione degli utili, le modalità organizzative);*
- *relativamente all'accoglienza e all'informazione didattica, si esplicita la richiesta di istituire un osservatorio permanente sul pubblico per il monitoraggio dei flussi turistici (cfr. in dettaglio par. successivi);*
- *per i servizi di biglietteria, vengono fornite le specifiche tecniche e commerciali relative alla gestione (sistema di stampa e di integrazione con i CED delle Soprintendenze per il controllo dei titoli emessi, fissazione delle regole e dei prezzi per la prenotazione e la prevendita dei biglietti).*

*Una menzione particolare merita la parte relativa all'impiego degli **addetti ai servizi**, dove vengono fornite le specifiche sull'organizzazione dei servizi in merito a: modello organizzativo, ruoli e responsabilità per l'esecuzione dei servizi (indicazione di un responsabile), requisiti di professionalità e competenze del personale da dedicare ai servizi aggiuntivi (da attestare mediante curriculum vitae), rispetto della normativa di legge e dei contratti collettivi.*

Altro aspetto importante, già in questa sede, è la previsione della stipula di una polizza assicurativa di responsabilità civile che il concessionario deve sottoscrivere prima della firma del contratto, a copertura di tutti i rischi e relative conseguenze subite eventualmente dai clienti, da terzi e dal personale dell'amministrazione.

2.1.3. Requisiti speciali di partecipazione

In merito ai requisiti speciali di partecipazione alla gara, il bando segue la tendenza generale di tutte le amministrazioni e quindi, per la capacità economica e finanziaria, vengono fissati dei limiti di accesso basati sul fatturato medio annuo, mentre, per la capacità tecnica e professionale, si richiede di aver realizzato gli stessi servizi oggetto nel bando

e di avere un determinato dimensionamento organizzativo. Entrambe le tipologie di requisiti si riferiscono ad un arco temporale triennale, precedente a quello di riferimento del bando (l'anno 2008).

In particolare, per la **capacità economica e finanziaria** è richiesto che i concorrenti abbiano realizzato, nell'arco del triennio precedente alla data di pubblicazione del bando di gara, un fatturato medio annuo almeno pari al valore della concessione, che è stato stimato pari a € 2.879.070,71.

Per la **capacità tecnica e professionale**, si richiede che i concorrenti abbiano svolto, nei tre anni antecedenti la data di pubblicazione del bando di gara, attività nei seguenti settori: editoria, gestione librerie, produzione e vendita di riproduzioni di beni culturali, guida e assistenza didattica anche attraverso strumenti audio, organizzazione di mostre, manifestazioni culturali, iniziative promozionali, servizi di comunicazione, gestione di biglietterie. Per tutte le attività svolte, devono essere fornite le seguenti informazioni: il committente, il titolare dell'incarico, la natura delle prestazioni effettuate, le sedi di effettivo svolgimento, la durata (data di inizio e di fine dei servizi), il numero medio annuo di addetti al servizio e le relative qualificazioni professionali, nonché il fatturato annuo.

In aggiunta, sempre come requisito di **capacità tecnica e professionale**, si richiede che i concorrenti abbiano utilizzato nell'ultimo triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara un numero medio annuo di personale (comprendente i soci attivi, i dipendenti e i consulenti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa su base annua) in misura non inferiore alle 30 unità.

2.1.4. Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con attribuzione di un punteggio sino a 70 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica.

La valutazione dell'**offerta tecnica** si basa principalmente sulla valutazione delle seguenti progettazioni:

- progetto di gestione integrata dei servizi aggiuntivi di cui alle lett. a), d), e), f), del secondo comma, art. 117 del D. Lgs 42/2004 e del servizio di biglietteria di cui al terzo comma, art. 117, del citato D. Lgs.;
- progetto triennale di mostre, eventi, manifestazioni culturali ed iniziative promozionali;
- progetto di allestimento;
- progetto di miglioramento.

Al **progetto di gestione integrata dei servizi** è attribuito il punteggio più alto (35 punti) rispetto alle altre progettazioni richieste. In particolare viene dato uno specifico punteggio agli elementi di seguito indicati come A1, A2, A3 e A4, ciascuno dei quali fa riferimento ai seguenti criteri:

A1

- modalità di svolgimento, qualità ed efficienza dei servizi di biglietteria (prenota-

zione, vendita e prevendita), di controllo e gestione degli accessi, di comunicazione al pubblico circa le modalità e le condizioni di fruibilità delle strutture espositive;

- entità degli investimenti programmati per il miglioramento del servizio di biglietteria (prenotazione, vendita e prevendita), di controllo e gestione degli accessi, di comunicazione e per l'implementazione degli strumenti informatici e telematici;
- modello organizzativo recante il numero di addetti e le rispettive qualificazioni professionali per il servizio di biglietteria;

A2

- qualità del servizio editoriale (offerta dei sussidi alla visita, guide brevi, anche in lingua straniera, cataloghi del museo, pubblicazioni in formato multimediale, sistemi di audio guida; pubblicazioni rivolte all'infanzia ed ai ragazzi in età scolare ecc.);
- entità degli investimenti programmati per il miglioramento del servizio editoriale e per la promozione e pubblicità dello stesso;
- modello organizzativo recante il numero di addetti e le rispettive qualificazioni professionali per il servizio di editoria;

A3

- qualità della produzione oggettistica (design, tipologie di prodotto, tecnica e materiale usato);
- entità degli investimenti programmati per la produzione dell'oggettistica;

A4

- qualità dei servizi di accoglienza e guardaroba, didattica e gestione dei punti vendita;
- modello organizzativo recante il numero di addetti e le rispettive qualificazioni professionali per il servizio di accoglienza, didattica e gestione dei punti vendita.

Nell'ambito della progettazione di tali servizi, gli elementi A1 e A2 sono quelli cui viene attribuito un peso maggiore rispetto agli altri; allo stesso modo si evidenzia che tutti gli elementi di valutazione (tranne A4) contengono i criteri di qualità, valorizzazione economica e organizzazione.

Al progetto triennale di mostre, eventi, manifestazioni culturali ed iniziative promozionali è attribuito il secondo punteggio più alto (15 punti). In particolare viene dato uno specifico punteggio agli elementi di seguito indicati come B1, B2, ciascuno dei quali fa riferimento ai seguenti criteri:

B1

- caratteristiche e qualità delle attività di valorizzazione e delle proposte espositive;
- piano economico e finanziario;

B2

- caratteristiche e qualità delle attività promozionali, di marketing e di individuazione di eventuali itinerari culturali - turistici, anche in collegamento con operatori turistici;
- piano economico e finanziario.

Nell'ambito della progettazione di tali i servizi, agli elementi B1 e B2 viene attribuito un peso sostanzialmente uguale; tutti gli elementi di valutazione contengono i criteri di qualità e valorizzazione economica.

In particolare, in questo caso viene inoltre richiesta la capacità di fare rete sul territorio.

Al progetto di **allestimento** sono attribuiti 10 punti sulla base dei seguenti elementi che hanno lo stesso fattore ponderale:

C1

- organizzazione distributiva e funzionale degli spazi messi a disposizione;

C2

- qualità dei materiali e del progetto architettonico con riferimento alle caratteristiche estetiche e funzionali delle strutture, qualità degli arredi e delle apparecchiature tecnologiche di vendita, di somministrazione e di servizio;
- qualità dei materiali e delle caratteristiche estetiche e funzionali dei servizi di guardaroba e deposito.

Il **progetto di miglioramento**, cui viene assegnato un punteggio pari a quello del progetto di allestimento (10 punti), viene valutato sulla base della presentazione da parte del concorrente di eventuali forme di miglioramento applicabili a quanto previsto nel capitolato tecnico e di proposte di attuazione di ulteriori servizi.

Elementi chiave della valutazione dell'offerta tecnica complessiva sono dunque la capacità progettuale e di programmazione del concorrente, soprattutto con riferimento sia alle componenti creative e innovative (che ricomprendono comunque elementi di qualità) che a quelle economiche/finanziarie; la capacità gestionale infatti risulta fondamentale nelle concessioni dove deve essere garantita in un qualche modo la sostenibilità economica/finanziaria del concessionario a garanzia della continuità nel pagamento di canoni e altre royalties all'amministrazione.

Oltre alla capacità di ipotizzare potenziali partnership territoriali (punto B2), che rappresenta uno dei fattori chiave per la valorizzazione (così come anche disciplinato dal D. Lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali), viene particolarmente "premiata" la capacità propositiva dei concorrenti in quanto un apposito punteggio, con un peso rilevante anche rispetto a quanto viene mediamente riconosciuto alla stessa in altri bandi oggetto di analisi, viene attribuito a coloro che sono in grado di sviluppare proposte migliorative e/o aggiuntive rispetto a quanto è stato sviluppato già nel capitolato.

La valutazione dell'**offerta economica** si basa su tre elementi, aventi tutti lo stesso peso:

- indicazione dell'aumento in misura percentuale sulla quota fissa del canone a carico del concessionario posta a base di gara;
- indicazione della quota, espressa in termini percentuali e non inferiore al 15%,

del fatturato annuo conseguito nella gestione dei servizi da corrispondere all'Amministrazione;

- indicazione della percentuale di aggio sulla biglietteria non superiore al 30% riservata al concessionario.

2.1.5. Controlli e monitoraggio

La valutazione e la verifica sull'andamento dei servizi e i rapporti con il concessionario sono adeguatamente disciplinati attraverso alcune specifiche prescrizioni già contenute nel capitolato che riguardano:

- l'istituzione di un osservatorio per il monitoraggio del pubblico (art. 4 Caratteristiche dei servizi aggiuntivi - punto C);
- la gestione dei reclami e suggerimenti (art. 9 - Reclami e suggerimenti);
- il controllo e monitoraggio dei servizi (art. 13 - Vigilanza sulla gestione e controllo di qualità).

2.1.6. Caratteristiche dei servizi – Istituzione dell'Osservatorio

E' previsto che il concessionario ponga in essere un osservatorio permanente del pubblico per monitorare il flusso turistico, valutare le diverse tipologie di pubblico e i livelli di soddisfazione, con rapporto annuale dettagliato nei confronti delle Soprintendenze.

2.1.7. Reclami e suggerimenti

La stazione appaltante si riserva la facoltà di raccogliere, con mezzi propri, le valutazioni dell'utenza sulle prestazioni del concessionario.

Il concessionario, attraverso l'istituzione dell'osservatorio permanente dell'afflusso turistico, si obbliga ad informare le Soprintendenze di tutte le osservazioni, i reclami e i suggerimenti presentati dai clienti del servizio. Le Soprintendenze ne danno a propria volta immediata comunicazione ad una commissione di vigilanza appositamente costituita (cfr. paragrafo successivo).

Il concessionario si obbliga anche a corredare l'informazione alle Soprintendenze con rapporti scritti contenenti spiegazioni, giustificazioni e proposte utili.

Viceversa le osservazioni, i reclami e i suggerimenti che pervengono direttamente alla Soprintendenza vengono trasmessi al concessionario, che è obbligato a fornire per iscritto, le spiegazioni e le giustificazioni richieste.

2.1.8. Vigilanza sulla gestione e controllo di qualità

La vigilanza sulla gestione di tutti i servizi in concessione è svolta dalla stazione appaltante attraverso una specifica commissione composta dal Direttore Regionale, dai Soprintendenti competenti, dai Direttori dei siti museali o da un funzionario da essi delegato.

Il Direttore Regionale, o un suo delegato, ha funzione di coordinatore.

Il concessionario partecipa ai lavori della commissione a titolo consultivo.

La commissione si riunisce, salvo occasioni particolari, con cadenza semestrale e svolge i compiti di:

- vigilare sul buon funzionamento dei servizi;
- approvare eventuali progetti migliorativi;
- indicare i giorni e i tempi di realizzazione degli allestimenti (con riferimento al progetto di allestimento);
- controllare la qualità dei prodotti e delle prestazioni, anche in rapporto ai prezzi ed alle tariffe praticate;
- vigilare sul rispetto delle scadenze concordate.

Con cadenza annuale la commissione approva:

- il piano editoriale;
- le linee di prodotti, con relativo design, da porre in vendita nell'ambito della concessione.

La vendita di altri prodotti non sottoposti all'approvazione della commissione, deve essere autorizzata dalla Soprintendenza competente e comunque comunicata alla prima riunione utile della commissione.

Il concessionario è tenuto inoltre a presentare, entro il 15 gennaio ed il 15 luglio di ogni anno, il rendiconto semestrale delle attività di gestione ai fini del computo delle quote percentuali del canone. Tale rendiconto viene controllato e accettato dalla Soprintendenza competente entro i successivi dieci giorni.

Il concessionario deve tenere informata la Soprintendenza sull'andamento gestionale dei servizi, facendo pervenire mensilmente, entro il quinto giorno non festivo del mese successivo a quello di riferimento, i seguenti dati:

- il numero giornaliero degli scontrini fiscali emessi dalla libreria ed i relativi incassi lordi, l'incasso al netto dell'IVA e la relativa quota spettante all'amministrazione;
- il numero giornaliero delle utenze relative al servizio di audio guide ed i relativi incassi, nonché la quota spettante all'amministrazione secondo la percentuale fissata dalla concessione;
- il totale giornaliero degli incassi con e senza IVA e la quota spettante all'amministrazione secondo la percentuale prevista in convenzione;
- il numero dei visitatori, a pagamento e non, evidenziando percentualmente le eventuali variazioni, con riscontro sui biglietti venduti e le somme introitate.

Il livello dei controlli sulla gestione risulta dunque particolarmente elevato in quanto presenta le seguenti caratteristiche:

- *viene effettuata un'attività di analisi del pubblico, quindi della tipologia del flusso di visitatori, dei livelli di soddisfazione degli stessi e di eventuali reclami e suggerimenti che devono essere gestiti con una duplice finalità: da un lato, rendere più efficaci i*

servizi, eliminando o trovando soluzioni adeguate in caso di criticità, malfunzionamenti o comunque livelli di qualità che sono giudicati non soddisfacenti da parte dei fruitori dei servizi stessi, dall'altro, valutare eventuali politiche mirate a nuovi target per ampliare in questo modo la platea dei fruitori dei luoghi della cultura così gestiti;

- *viene svolta un'attività di vigilanza, attraverso la creazione di regole e meccanismi di governance del concessionario finalizzate, da un lato, a condividere, valutare e monitorare tutti gli sviluppi progettuali, la programmazione e le nuove proposte relative alle diverse tipologie di servizi offerti (quelle che più propriamente richiedono la componente di progettazione), dall'altro, a verificare l'andamento gestionale della concessione attraverso la produzione di reportistica adeguata, finalizzata a supportare anche eventuali interventi correttivi da realizzare in itinere.*

2.1.9. Focus

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, il capitolato speciale per l'affidamento in concessione dei servizi di cui al bando in esame contiene una disciplina puntuale ed articolata sia del controllo in fase di esecuzione che di vigilanza sulla gestione, prevedendo strumenti e procedure di monitoraggio anche della qualità dei servizi e del livello di soddisfazione degli utenti finali.

Sotto il profilo dei contenuti e dell'oggetto delle attività di controllo e monitoraggio, pertanto, il capitolato pare conforme sia alle disposizioni del D.Lgs. n.163/2006 (artt.119 e 120), sia alle disposizioni dei sopravvenuti artt.297 e ss. del D.P.R. n.207/2010.

In particolare, la vigilanza sulla gestione ed il controllo della qualità dei servizi risultano affidati ad una specifica commissione (composta dal Direttore Regionale – con funzioni di coordinatore –, dai Sopsintendenti competenti, dai Direttori dei siti museali o da un funzionario da essi delegato), con le modalità di cui all'art.7 del D.M. 24.03.1997, n.139, ai sensi del quale "l'amministrazione può, in ogni momento, procedere o disporre esami, ispezioni, verifiche, accessi o quanto altro utile al fine di accertare la buona conduzione del servizio o dell'attività concessa, senza pretesa alcuna di rimborso o risarcimento da parte del concessionario".

Parimenti disciplinate risultano le fattispecie e gli effetti di eventuali inadempimenti imputabili al concessionario alle obbligazioni assunte in concessione (art.15 del capitolato speciale), sia sotto il profilo sia delle penali applicabili che della decadenza dalla concessione (art.19 del capitolato speciale).

In sede di approfondimento si sono potuti riscontrare sia l'avvenuta costituzione della commissione sopra richiamata, sia l'effettivo espletamento delle attività di vigilanza e di controllo nei termini disciplinati in capitolato speciale, anche attraverso la redazione di verbali ad hoc e la puntuale indicazione, in apposite schede allegate, dei profili di criticità e/o dei rilievi formulati dalla commissione medesima; verbali a loro volta riscontrati:

- I) sia dal concessionario, con apposite relazioni esplicative e/o giustificative dei profili e dei rilievi formulati in verbale dalla commissione;
- II) sia dalle Sopsintendenze competenti, sempre per il tramite di apposite relazioni in ri-

scontro sia ai verbali della commissione che alle relazioni del concessionario.

L'analisi dei verbali e delle note acquisite ha consentito di verificare l'effettiva attivazione dei previsti meccanismi di vigilanza e controllo da parte della commissione costituita ad hoc in merito:

- I) al rispetto degli impegni contrattuali da parte del concessionario;
- II) al funzionamento dei servizi al pubblico;
- III) agli eventuali progetti migliorativi;
- IV) ai tempi di realizzazione degli allestimenti;
- V) alla qualità dei prodotti e delle prestazioni, anche in rapporto ai prezzi ed alle tariffe praticate;
- VI) al rispetto delle scadenze concordate;
- VII) al piano editoriale;
- VIII) alle linee di prodotti, con relativo design, da porre in vendita nell'ambito della concessione.

La commissione, in particolare, ha provveduto ad individuare puntualmente i ritardi e/o le carenze riscontrate nell'esecuzione dei servizi, all'uopo sollecitando il concessionario a porre in essere le più opportune iniziative a superamento delle criticità rilevate, siccome dettagliate anche nei report sull'avanzamento delle attività e sull'erogazione dei servizi predisposti dalle Soprintendenze competenti, a loro volta predisposti (come già evidenziato) in riscontro ai verbali della stessa commissione ed alle relazioni del concessionario.

Riconosciuta, nei termini sopra esposti, l'effettiva attivazione del servizio di vigilanza e di controllo previsto nel capitolato speciale, si è comunque ritenuto di dovere approfondire la possibilità per la stazione appaltante, nonostante la (o meglio, in aggiunta e/o integrazione alla) disciplina del capitolato, di individuare e/o nominare comunque, anche successivamente all'aggiudicazione della concessione, un soggetto cui comunque affidare formalmente la direzione ed il controllo dell'esecuzione dei servizi in termini più rispondenti alle previsioni di cui agli articoli da 135 a 140 del D.Lgs. n.163/2010 (invero richiamati espressamente, anche per i contratti di appalto di servizi e forniture, dall'art.297 del D.P.R. n.207/2010); ciò, si precisa, tenendo presente la stessa tempistica di pubblicazione del bando di gara, invero precedente l'entrata in vigore delle disposizioni del D.P.R. n.207/2010, che disciplina puntualmente la nomina del direttore dell'esecuzione dei servizi ed i relativi compiti (questi ultimi sostanzialmente equivalenti a quelli del direttore dei lavori, già disciplinati dal D.P.R. n.554/1999);

In disparte, in questa sede, la valutazione dell'applicabilità anche alle concessioni di servizi delle disposizioni del D.Lgs. n.163/2006 e, per l'effetto, del relativo regolamento di attuazione (per l'appunto, il D.P.R. n.207/2010), pare difatti evidente che, già sotto il profilo dei principi generali dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, comunque opportuna si configurerebbe l'individuazione espressa e puntuale, se ritenuto anche nella persona del responsabile del procedimento (anche se non può non evidenziarsi che il valore della concessione risulta ampiamente superiore all'importo di €500.000,00 di cui all'art.300, comma 2, del D.P.R. n.206/2010), del soggetto competente ad esercitare, in termini continuativi, il coordinamento esecutivo, la

direzione ed il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione dei servizi in concessione, anche al fine di assicurare una costante vigilanza sul regolare adempimento da parte del concessionario alle obbligazioni assunte in concessione e proporre l'applicazione dei provvedimenti (penali, decadenza) puntualmente disciplinate in capitolato speciale.

D'altronde, già in termini generali, l'opportunità (se non necessità) di garantire un sistema efficace ed effettivo di vigilanza e di controllo dei servizi (siano essi affidati in appalto o in concessione) risponde chiaramente anche all'esigenza – invero conformante le stesse procedure di scelta del concessionario – di garantire la concorrenza anche nella relativa fase di esecuzione, attraverso la verifica dell'effettiva conformità del servizio espletato alle specifiche tecniche del servizio posto a gara (ovvero dettagliato nell'offerta tecnica proposta in fase di gara).

Come difatti osservato dalla dottrina più attenta e dalla stessa giurisprudenza comunitaria e nazionale, posto che “la correttezza come principio istituzionale delle pubbliche amministrazioni si precisa negli appalti pubblici come disciplina sulla concorrenza che va assicurata sia durante la fase di selezione, sia nell'esecuzione del contratto”, è evidente che “l'amministrazione non è libera di definire il contenuto contrattuale con l'impresa che è risultata aggiudicataria di una pubblica gara, poiché sono proprio le condizioni dell'aggiudicazione definite nel bando, nel capitolato e nell'offerta a definire le ragioni sia economiche sia giuridiche del conseguente titolo contrattuale”⁶;

da ciò la conseguenza che, proprio in funzione della tutela di quella concorrenza che è presupposto dell'obbligo di esperire procedure di evidenza pubblica per l'affidamento della gara, l'amministrazione è certamente tenuta a garantire, anche sotto il profilo del regolare ed esatto adempimento, che i servizi affidati in appalto o in concessione siano espletati nei termini definiti negli atti di gara e contrattuali, ivi compresa l'offerta tecnica laddove la gara sia stata aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ciò premesso, ferme restando le competenze e le funzioni già attribuite alla commissione di cui all'art.13 del capitolato speciale, invero necessitate anche dalla natura dei servizi affidati in concessione e dalla circostanza che gli stessi afferiscono alla gestione di più contenitori culturali (con conseguente coinvolgimento delle stesse Soprintendenze competenti), si ritiene che, sia in ragione delle osservazioni generali sopra esposte, sia al fine di garantire maggiore efficacia ed efficienza all'attività della stessa commissione – e, si aggiunge, sebbene il capitolato speciale disciplini già dettagliatamente un sistema di vigilanza e controllo sulla concessione e sul concessionario –, ben potrebbe la stazione appaltante individuare un unico soggetto (il direttore dell'esecuzione, se del caso supportato da un ufficio della direzione dell'esecuzione) competente a “seguire” in termini continuativi, sotto il profilo tecnico-contabile e contrattuale, la corretta e regolare esecuzione dei servizi in concessione, con compiti specifici di rilevazione e di informazione della stessa commissione in rispondenza alla tempistica (ordinaria) della relativa convocazione (semestrale) e di supporto (e proposta) alle stesse Direzione Regionale e Soprintendenze nell'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza.

Né, si ritiene, la nomina ex post di tale soggetto (ossia, il direttore dell'esecuzione già contemplato dall'art.119 del D.Lgs. n.163/2006) potrebbe essere validamente contestata dal concessionario, posto che:

- l) per un verso non se ne ravvisa l'interesse, considerato che probabilmente lo stesso concessionario sarebbe agevolato nella propria attività di rendicontazione, e co-

munque di soggetto passivo dei controlli della stazione appaltante, dalla possibilità di interagire in termini più diretti e continuativi con un unico soggetto dedicato, con compiti di vigilanza tecnico-contabile sull'esecuzione dei servizi in concessione e di supporto alle (raccordo con le) Direzione Regionale e Soprintendenze per l'adozione degli atti e provvedimenti di competenza di queste ultime;

- II) per altro verso, la nomina del direttore dell'esecuzione non pare ex se suscettibile di incidere significativamente sulla disciplina delle relazioni e dei rapporti tra Direzione Regionale, Soprintendenze e concessionario, posto che resterebbero comunque ferme le competenze (ad esempio, in merito alla ricezione dei piani, programmi e rendiconti del concessionario, alla contestazione delle inadempienze, all'applicazione delle penali, alla dichiarazione di decadenza) già attribuite dal capitolato speciale alle stesse Direzione Regionale e Soprintendenze;
- III) in ogni caso, l'attribuzione al direttore dell'esecuzione dei predetti compiti, ancorché successivamente all'aggiudicazione della concessione ed all'avvio del servizio, potrebbe essere ricondotta nell'ambito del potere di "procedere o disporre esami, ispezioni, verifiche, accessi o quanto altro utile al fine di accertare la buona conduzione del servizio o dell'attività concessa, senza pretesa alcuna di rimborso o risarcimento da parte del concessionario" che la stazione appaltante si è comunque espressamente riservata di esercitare in qualsiasi momento dell'esecuzione della concessione, giusta il richiamato all'art.7 del D.M. 24.03.1997, n.139, operato dall'art.13 del capitolato speciale.

2.2. Teatro alla Scala di Milano

Il bando, pubblicato nell'anno 2010, ha ad oggetto l'affidamento, per una durata di 36 mesi, del **contratto di appalto** per l'acquisizione di un sistema informatizzato di vendita di biglietti e abbonamenti relativi agli spettacoli organizzati dalla Fondazione del Teatro alla Scala, comprensivo della fornitura dell'hardware, del software necessario nonché della relativa assistenza tecnica e manutenzione, nonché del servizio, non esclusivo, di vendita e incasso limitatamente alle vendite on-line e nei punti vendita autorizzati di biglietti e abbonamenti.

2.2.1. Caratteristiche del bando

La stazione appaltante è la **Fondazione del Teatro alla Scala di Milano**, fondazione partecipata dallo Stato, dalla Regione Lombardia, dal Comune di Milano, dai Fondatori ordinari e dai Fondatori permanenti.

L'affidamento è effettuato attraverso una **procedura ristretta accelerata** con l'aggiudicazione sulla base del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** secondo i criteri indicati nel capitolato speciale e nell'invito di partecipazione alla gara.

Il bando è stato pubblicato sulla G.U.C.E., sulla G.U.R.I., su quotidiani a diffusione nazionale, regionale e locale e sul sito web della stazione appaltante.

La motivazione per il ricorso alla **procedura urgente** (procedura ristretta accelerata di cui all'art. 70, comma 11, del D.Lgs. n.163/2006) è la necessità di garantire continuità nell'espletamento del servizio di biglietteria, senza pregiudicare la gestione della sta-

gione teatrale in corso.

Il bando disciplina le modalità di svolgimento della gara, la relativa documentazione da presentare per l'ammissione alla gara (preselezione) e l'iter della procedura di gara.

I servizi oggetto del bando, i quali sono parte di un “**pacchetto integrato**” di attività che devono essere in parte garantite dalle funzionalità del sistema, possono essere classificati nelle seguenti macrocategorie:

- **realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi per i quali sono richiesti esclusivamente lo svolgimento e l'implementazione secondo le modalità già dettagliate nel capitolato di gara;
- **assistenza tecnica**: categoria nella quale rientrano i servizi di supporto amministrativo, tecnico e gestionale all'amministrazione;
- **manutenzione**: categoria nella quale rientrano le attività di manutenzione delle diverse strutture (tecniche, fisiche, ecc.) gestite dall'amministrazione.

In particolare, mentre il servizio di biglietteria in senso stretto rientra nella categoria “realizzazione”, gli altri servizi oggetto del bando, quali, ad esempio, il supporto alla gestione delle vendite, dei pagamenti con modalità di incasso, degli adempimenti fiscali, dell'anagrafica dei clienti (servizi che devono essere assicurati in parte dalle funzionalità del sistema), sono più propriamente classificabili nell’”assistenza tecnica”. All'ultima categoria (manutenzione) appartengono invece tutte le attività relative alla manutenzione e assistenza tecnica sul sistema informativo.

Caratteristica peculiare dei servizi oggetto del bando è il loro **orientamento al pubblico**, anche se proprio per la natura dei servizi appaltati e, in particolare, per le attività relative all'acquisizione del sistema e delle funzionalità che esso deve garantire in qualità di supporto ai processi gestionali e di vendita, essi sono **diretti** anche alla **stazione appaltante**. Si tratta infatti attività “istituzionali” finalizzate a migliorare la gestione complessiva della Fondazione, con l'obiettivo ultimo di produrre un servizio efficiente ma anche innovativo sotto il profilo del miglioramento della fruizione da parte del pubblico e del raggiungimento, quindi, di target di spettatori più ampi.

2.2.2. Progettazione del bando

La documentazione di gara comprende:

- Bando di gara;
- Disciplinare di gara e relativi allegati (domanda – modello 1, dichiarazioni – modello 2);
- Invito di partecipazione alla gara;
- Capitolato speciale d'oneri (inviato solo ai concorrenti che hanno superato la fase di preselezione unitamente all'invito di partecipazione alla gara e allo schema di contratto);
- Schema di contratto (inviato solo ai concorrenti che hanno superato la fase di preselezione unitamente all'invito di partecipazione alla gara e al capitolato speciale).

I contenuti del bando e il relativo procedimento sono organizzati con coerenza e completezza nei seguenti documenti:

- **l'avviso o bando**, che contiene le informazioni principali relative alla gara: denominazione e riferimenti dell'amministrazione aggiudicatrice, riferimenti per la consultazione della documentazione di gara, descrizione dell'oggetto, dell'entità e delle condizioni che regolano l'appalto, condizioni di partecipazione finalizzate alla preselezione dei partecipanti (requisiti generali e speciali di partecipazione), termini per la ricezione delle domande;
- **il disciplinare di gara**, che descrive il processo della gara (dalla fase di preselezione a quella di ammissione e di aggiudicazione), le modalità di presentazione delle domande di partecipazione, i requisiti generali e speciali di partecipazione; al disciplinare di gara sono allegati il **modello della domanda di partecipazione**, che deve essere presentata secondo il format predefinito (modello1) e lo **schema delle dichiarazioni** da allegare alla domanda di partecipazione, che devono essere redatte secondo il format predefinito (modello 2);
- **l'invito di partecipazione alla gara**, che, inviato soltanto ai concorrenti che hanno superato la fase di preselezione, descrive le modalità e i contenuti della documentazione da presentare, vale a dire la documentazione amministrativa, l'offerta tecnica e l'offerta economica, i criteri di aggiudicazione e le modalità di svolgimento della gara e di aggiudicazione;
- **il capitolato speciale**, che, inviato soltanto ai partecipanti che hanno superato la fase di preselezione, deve essere siglato per accettazione e descrive in dettaglio le caratteristiche funzionali e le specifiche tecniche del sistema di biglietteria nonché le modalità di governo dello stesso;
- **lo schema di contratto**, che, inviato soltanto ai partecipanti che hanno superato la fase di preselezione, deve essere siglato per accettazione.

Il **bando di gara** contiene le specifiche riguardanti sia i requisiti generali sia i requisiti speciali di capacità economica e finanziaria, tecnica e organizzativa, che vengono descritti anche nel disciplinare di gara e presentati, mediante schemi predefiniti che riprendono esattamente le prescrizioni previste nel bando e nel disciplinare, anche nella domanda di partecipazione da compilarsi e siglarsi dai concorrenti.

Il **disciplinare di gara** dettaglia la procedura di ammissione e di apertura dei plichi contenenti la documentazione di preselezione; in particolare, all'esito della preselezione viene data particolare pubblicità attraverso la pubblicazione, sul sito della Fondazione, delle imprese concorrenti selezionate (oltre che attraverso la comunicazione diretta alle stesse, come previsto dalla normativa).

Per l'apertura dei plichi contenenti la documentazione richiesta dalla lettera di invito, è prevista una seduta pubblica cui possono assistere i legali rappresentanti delle imprese concorrenti selezionate.

L'invito di partecipazione alla gara descrive in dettaglio le modalità di presentazione della documentazione, incluse le prescrizioni sulla configurazione e manutenzione dei plichi, che prevedono "tre buste" relative a:

- **documentazione amministrativa**, che include, tra l'altro, oltre alle copie siglate per accettazione dello schema di contratto e del capitolato, le certificazioni rela-

tive alla cauzione provvisoria e alla garanzia fideiussoria per l'esecuzione del contratto, le ricevute di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, la dichiarazione della piena titolarità o dei diritti di sfruttamento di un sistema informatico di biglietteria conforme alla normativa vigente in materia, ecc.;

- **offerta tecnica**, nell'ambito della quale vengono fornite le caratteristiche, in termini di formato e lunghezza, dei contenuti e della tipologia delle relazioni tecniche da produrre, le specifiche e gli SLA sui servizi che il concorrente deve complessivamente garantire (e che saranno anche oggetto di valutazione);
- **offerta economica**, la quale individua le componenti economiche oggetto di valutazione: percentuale di ribasso e percentuale, rispetto a quella posta a base di gara (4%, già indicata nel bando), che si intende offrire quale corrispettivo omnicomprendente (da applicarsi esclusivamente sul valore delle vendite on-line di biglietti), nonché la richiesta dell'impegno a mantenere ferma l'offerta per 180 giorni (a partire dalla data di scadenza per la presentazione dell'offerta stessa).

Il capitolato speciale è un documento molto articolato che disciplina diversi aspetti dei servizi oggetto dell'appalto. In particolare, il primo aspetto trattato riguarda sia le caratteristiche, anche prestazionali, che il sistema deve essere in grado di garantire (quali, ad esempio: circa 300 spettacoli, 17.000 abbonamenti e 600.000 accessi su base annua), sia le regole di governance sulle politiche di pricing (condizioni di prezzo, politiche di agevolazione, strategie sui best seats, settori e mappe dei posti disponibili) e sulle eventuali modifiche alle funzionalità del sistema che l'aggiudicatario deve essere in grado di adottare e realizzare per tutta la durata del contratto.

Successivamente vengono dettagliati i requisiti tecnici in termini di interfacciamento e integrazione del sistema con altri software e database e delle funzionalità che esso deve supportare (gestione adempimenti fiscali, gestione tabelle prezzi, anagrafica dei clienti, gestione pagamenti e anticipi, ecc.), nonché di reportistica amministrativa e gestionale da produrre quale valido strumento di supporto decisionale per l'amministrazione stessa.

Viene inoltre fornita una dettagliata illustrazione dei requisiti tecnici per le vendite on line e nei punti vendita specializzati, che riguardano le specifiche funzionali, le regole per gli incassi e la remunerazione del fornitore (risultante dalla percentuale, nella misura derivante dall'esito della gara, sulle commissioni sui servizi di vendita dei biglietti, comprensive di prevendita, e dei nuovi abbonamenti) e i requisiti del fornitore circa la copertura sul territorio attraverso un'adeguata rete di punti vendita specializzati; sempre in questa sede vengono poi dettagliati i livelli minimi dei servizi richiesti per le attività di help desk per gli utenti e i clienti.

Rispetto alle attività di assistenza tecnica e manutenzione, vengono specificati nel dettaglio gli SLA da garantire per le attività di assistenza e intervento immediato in caso di problematiche hardware e software.

Da ultimo, il capitolato disciplina le attività di verifica tecnica al buon esito delle quali è subordinata l'aggiudicazione definitiva dell'appalto (si tratta di un collaudo funzionale per testare la rispondenza delle funzionalità del sistema rispetto a quanto richiesto) e definisce le regole relative al deposito cauzionale definitivo che deve essere prestato a titolo di garanzia per il corretto adempimento di tutte le obbligazioni derivanti dal con-

tratto, nonché per il risarcimento di tutti i danni che possono derivare dall'inadempimento delle obbligazioni medesime (ove non vi siano contestazioni, il deposito cauzionale definitivo verrà poi restituito su semplice richiesta dell'impresa aggiudicataria allo scadere del sessantesimo giorno dalla scadenza contrattuale).

Rispetto alla documentazione finora illustrata, si evidenzia che sia il capitolato speciale sia la lettera di invito descrivono nel dettaglio i criteri di valutazione dell'offerta tecnica e dell'offerta economica; in particolare, la descrizione presente nel capitolato è solo a livello di sintesi e riepilogativa dei diversi elementi di valutazione considerati, come vedremo più avanti, è invece la lettera di invito ad essere maggiormente esplicativa dei criteri adottati, presentando sia i punteggi da attribuire agli elementi e ai sub elementi sia la formula (scala di valutazione) e i fattori ponderali da applicare ai diversi elementi dell'offerta tecnica.

Tutte le clausole contrattuali che regolano l'oggetto dell'appalto e il rapporto tra la stazione appaltante e il fornitore vengono poste a conoscenza dei concorrenti prima della gara attraverso lo schema di contratto, che deve essere siglato per accettazione da parte dei concorrenti che hanno superato la fase di preselezione e intendono partecipare alla gara.

Il contratto disciplina i seguenti aspetti:

- durata;
- gestione incassi;
- corrispettivo;
- cauzione;
- cessione del contratto e dei crediti;
- clausola di riservatezza;
- risoluzione;
- recesso;
- penalità;
- tutela dei dati personali;
- comunicazioni esterne;
- foro;
- rinvio a norme di legge.

2.2.3. Requisiti speciali di partecipazione

In merito ai requisiti speciali di partecipazione alla gara, il bando segue la tendenza generale di tutte le amministrazioni e quindi, per la capacità economica e finanziaria, vengono fissati dei limiti di accesso basati sul fatturato annuo, mentre, per la capacità tecnica e professionale, si richiede di aver gestito gli stessi servizi oggetto del bando e di possedere determinati attestati tecnici/informatici e autorizzazioni. Entrambe le tipologie di requisiti si riferiscono ad un arco temporale triennale, precedente a quello di riferimento del bando (l'anno 2010).

In particolare, per la **capacità economica e finanziaria**, è richiesto che i concorrenti, nell'arco del triennio precedente alla data di pubblicazione del bando di gara, abbiano realizzato, nei servizi di biglietteria relativi allo stesso settore in cui opera la stazione appaltante, un fatturato complessivamente non inferiore a €1.500.000 (oltre alla dichiarazione di almeno due istituti bancari attestante l'idoneità finanziaria ed economica del concorrente al fine della corretta esecuzione del servizio).

Relativamente ai requisiti di **capacità tecnica e professionale**, si richiede ai concorrenti di avere gestito, nel triennio precedente alla data di pubblicazione del bando di gara, sistemi di biglietteria informatizzata, sistemi di vendita on-line e punti vendita remoti per spettacoli nello stesso settore in cui opera la stazione appaltante, di disporre della piena titolarità o dei diritti di sfruttamento di un sistema informatico di biglietteria conforme alla normativa vigente e di essere in possesso di tutte le necessarie autorizzazioni da parte del Ministero delle Finanze e della SIAE.

2.2.4. Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi

L'appalto viene aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata secondo i parametri e gli elementi indicati del capitolato (art.7) e dettagliati nell'invito di partecipazione alla gara (art.5).

E' prevista l'attribuzione di un punteggio sino a 70 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica.

La commissione di gara valuta le offerte tecniche ed economiche sulla base degli elementi di valutazione e dei relativi punteggi massimi di seguito riportati.

Per la **valutazione dell'offerta tecnica** sono stati definiti i seguenti elementi, punteggi e sub punteggi:

- a. modalità con cui il software di biglietteria supporta i "requisiti tecnici essenziali", riportati nel capitolato speciale e nell'invito: punti max 30;
- b. relazione sul funzionamento del software di biglietteria per la gestione di un teatro lirico - sinfonico di primaria importanza internazionale che opera in un edificio storico: punti max 10;
- c. relazione descrittiva sui punti di forza e di debolezza del software di biglietteria proposto e delle motivazioni/valutazioni di adeguatezza rispetto alle esigenze della stessa Fondazione: punti max 10;
- d. assistenza immediata alla biglietteria per disfunzioni al sistema e risoluzione dei blocchi (teleassistenza): punti max 5, così distribuiti:
 - d.1 dalle ore 8:30 alle ore 18:30, LUN-DOM, 365 giorni/anno (punti 1);
 - d.2 dalle ore 8:30 alle ore 20:30, LUN-DOM, 365 giorni/anno (punti 3);
 - d.3. dalle ore 8:30 alle ore 22:00, LUN-DOM, 365 giorni/anno (punti 5);
- e. tempo di risposta al cliente on line attraverso e-mail: punti max 5, così distribuiti:
 - e.1 dalle 6 alle 12 ore dal ricevimento della richiesta di chiarimenti (punti 1);
 - e.2 dalle 3 alle 6 ore dal ricevimento della richiesta di chiarimenti (punti 3);

- e.3 meno di 3 ore dal ricevimento della richiesta di chiarimenti (punti 5);
- f. tempi di accredito alla Fondazione degli incassi (pro-soluto) delle vendite online su base decadale: punti max 5, così distribuiti:
 - f.1 entro 4 gg. lavorativi dall'ultimo giorno di ciascuna decade contabile (punti 1);
 - f.2 entro 3 gg. lavorativi dall'ultimo giorno di ciascuna decade contabile (punti 3);
 - f.3 entro 2 gg. lavorativi dall'ultimo giorno di ciascuna decade contabile (punti 5);
- g. carte di credito accettate dal sistema di biglietteria online: punti max 5, così distribuiti:
 - g.1 numero 1 carta di credito (punti 1);
 - g.2 fino a 4 carte di credito (punti 3);
 - g.3 superiore a 4 carte di credito (punti 5).

La valutazione tecnica dei suindicati elementi a., b., c. viene effettuata sulla base del giudizio espresso dalla commissione preposta alla valutazione delle offerte tecniche. Le valutazioni sono formulate dai membri della commissione attraverso l'attribuzione di un coefficiente di rispondenza dell'offerta esaminata a ciascuno degli elementi di valutazione suindicati, secondo una scala da 0 a 100 in relazione al punteggio massimo previsto per ogni elemento. La scala prevista è la seguente:

- non valutabile: 0%;
- poco adeguato: 30%;
- sufficiente: 60%;
- discreto: 70%;
- buono: 80%;
- ottimo: 100%.

Il punteggio viene attribuito, relativamente agli elementi a., b. e c., sulla base della percentuale risultante dalla media delle valutazioni formulate dalla commissione applicata al punteggio massimo previsto.

Quanto agli elementi d., e., f. e g. il punteggio viene attribuito secondo quanto previsto sopra, senza ulteriori specifiche.

Per la **valutazione dell'offerta economica**, il criterio è il ribasso del corrispettivo onnicomprensivo, da applicarsi sugli incassi maturati sulle vendite online e su quelle dei punti vendita autorizzati, che è il 4% come base d'asta.

Ai fini dell'attribuzione dei punteggi alle offerte economiche, all'offerta migliore (valutata in termini di maggior ribasso offerto rispetto alla base d'asta, il 4%) viene attribuito il punteggio massimo (30 punti), mentre per le altre offerte si procede ad attribuire il relativo punteggio mediante l'applicazione della seguente formula:

$$Y \text{ (punteggio da attribuire)} = (RM \times 30) / RO$$

dove RM: maggior ribasso e RO: ribasso concorrente

In ogni caso, come indicato nel capitolato speciale, la remunerazione del fornitore è pari a:

- commissioni del servizio di vendita dei biglietti on-line, calcolate in percentuale sul prezzo del biglietto, comprensiva di ogni maggiorazione di prevendita; tali commissioni di servizio restano a carico della Fondazione nella misura derivante dall'esito della gara;
- commissioni del servizio di vendita e incasso su nuovi abbonamenti, calcolate in percentuale sul prezzo dell'abbonamento (non viene applicato servizio di prevendita); tale commissione resta a carico del cliente finale e non deve superare il 3%.

L'offerta tecnica ha un punteggio massimo di 70 punti su 100 in ragione del fatto che la qualità e la peculiarità dei servizi, anche ai fini dell'ampliamento del target di pubblico raggiungibile e dell'ottimizzazione della gestione, hanno un carattere prevalente rispetto alle componenti più strettamente legate alla dimensione economica. In particolare:

- *il settore in cui opera la Fondazione (opera lirica, balletti e concerti sinfonici) è da considerarsi di nicchia per esigenze di pubblico, volumi di vendita generati e necessità di personalizzazioni del sistema di biglietteria rispetto alla complessiva platea degli organizzatori di spettacoli dal vivo;*
- *l'adeguatezza tecnica e la facilità d'uso del sistema da parte del pubblico e degli operatori di biglietteria rappresentano proprio quei fattori di qualità in grado di sviluppare le vendite e garantire la soddisfazione del cliente in maniera più che proporzionale rispetto al risparmio conseguibile sull'offerta economica;*
- *i punteggi e sub punteggi definiti vanno a privilegiare gli aspetti di rispondenza funzionale del sistema alle esigenze e ai requisiti dell'amministrazione; non sono tuttavia trascurabili gli aspetti relativi ai livelli minimi dei servizi da garantire, che infatti vengono valutati proprio in base alla maggiore o minore capacità di assicurare standard adeguati per la continuità del servizio e la soddisfazione del cliente;*
- *la scala di valutazione, strumento non sempre utilizzato per l'attribuzione di punteggi ai diversi elementi oggetto di valutazione, supporta viceversa in questo caso in modo adeguato la formulazione di un giudizio di merito e qualitativo su quelli che sono gli aspetti più complessi e meno misurabili dell'offerta tecnica (caratteristiche funzionali e relazioni tecniche su vantaggi e livelli di rispondenza del sistema ai requisiti).*

L'offerta economica ha un punteggio massimo di 30 punti su 100 in considerazione delle seguenti circostanze:

- *la base d'asta è stata stabilita sulla base dei risultati di uno studio di benchmarking del mercato appositamente commissionato, avendo quale obiettivo prioritario quello di tutelare comunque la qualità dei servizi richiesti e non incentivando oltre misura offerte economiche aggressive rispetto al benchmark di mercato;*
- *le regole per la remunerazione prevedono comunque un margine di libertà per il fornitore, dato dalla capacità di gestire in modo indipendente la sua componente di ricavo e di fissarla nei limiti del tetto massimo stabilito (per le commissioni di vendita su nuovi abbonamenti da addebitare al cliente finale, viene fissato infatti soltanto il tetto massimo del 3% che non è soggetto a ribasso);*

- *la Fondazione ha precedentemente rinegoziato il contratto in scadenza, oggetto della gara, ottenendo un abbattimento delle provvigioni superiore al 50% a parità di servizi resi.*

2.2.5. Controlli e monitoraggio

La valutazione e la verifica sull'andamento e sulla qualità dei servizi richiesti ed erogati, nonché i rapporti con l'affidatario sono adeguatamente disciplinati attraverso alcune specifiche prescrizioni già contenute nel capitolato; sempre sul tema del controllo, rimangono viceversa disciplinati nello schema di contratto alcuni aspetti relativi alle modalità di gestione degli incassi e alle penalità che vengono applicate in caso di esecuzione di attività non conformi alle modalità previste nel capitolato, negli atti di gara e nell'offerta tecnica ed economica presentata.

In particolare, già nel capitolato tecnico vengono adeguatamente trattati gli aspetti relativi al controllo della gestione e quindi all'elaborazione di report adeguati, quale supporto alle decisioni gestionali ma anche a quelle in merito alle politiche di pricing, di cui vengono fornite le specifiche dei dati da elaborare.

Altro aspetto importante, data anche la rilevanza del sistema quale punto di contatto con il pubblico, è quello della definizione di standard minimi di servizio e di linee guida per la gestione "evolutiva" del sistema finalizzati ad assicurare, da un lato, la stabilità del sistema e un'adeguata assistenza relativamente alle problematiche tecnologiche, dall'altro, la capacità di trattare e gestire le informazioni e i rapporti con il pubblico.

Il soggetto aggiudicatario deve infatti garantire (art. 2 del capitolato), per tutta la durata del contratto e senza aggravio di costi, le modifiche al sistema formulate dalla Fondazione e finalizzate a renderlo compatibile con le richieste e le innovazioni dei servizi di pagamento e con le politiche di pricing (orientate, ad esempio, a vendere biglietti o abbonamenti anche con riduzioni o a titolo gratuito, secondo le modalità di volta in volta concordate tra il Teatro e la clientela o i suoi ospiti, sponsor, ecc.) e con i cambiamenti derivanti da leggi, norme o da specifiche esigenze di "mercato".

In particolare, nel capitolato (art. 3, punto 19) viene richiesta, ad integrazione dei modelli obbligatori previsti dalla vigente normativa fiscale, l'elaborazione della seguente reportistica "minima" (con la riserva, di richiedere, anche dopo l'aggiudicazione del servizio, l'implementazione o la modifica della reportistica):

- report riassuntivo e analitico vendite per singolo operatore (da data a data, di incasso);
- report riassuntivo e analitico vendite per singola cassa (da data a data, di incasso);
- report anticipi, sospesi e saldi per singolo spettacolo;
- report per anagrafica singolo cliente con posti prenotati, acquistati e dettagli economici;
- riepiloghi per sistema di pagamento utilizzato;
- report incassi per evento (da data a data);
- report incassi complessivi (da data a data);

-
- report riassuntivo per spettacoli compresi in intervallo di tempo da determinare;
 - report vendite per singolo canale (biglietteria locale e vendite remote);
 - report anagrafiche clienti per singolo evento o per più eventi contemporaneamente;
 - prospetto temporale degli omaggi emessi, delle esenzioni e delle eventuali eccedenze;
 - report per effetti annullati per evento.

In merito, si riportano infine i seguenti punti esemplificativi del capitolato (art. 4) circa i requisiti del sistema e i servizi minimi da garantire, che, pur presentando una specifica generale, vanno nella direzione di “vincolare” l’affidatario sulla capacità di supportare l’amministrazione sia da un punto di vista tecnico (di sistema) che gestionale (nella relazione con la clientela):

- sistema stabile che deve rimanere attivo tutti i giorni 24/24 h (punto 7);
- assistenza per la vendita online e per le modifiche alle pagine web con la massima copertura e la massima flessibilità oraria (punto 13);
- garanzia di un servizio di help desk al cliente online, per rispondere tassativamente e con tempestività, esclusivamente tramite e-mail, a tutti i quesiti posti dallo stesso relativamente all’erogazione del servizio (punto 14);
- comunicazione diretta con la Fondazione in caso di interruzione del servizio online e proroga dei termini per il completamento delle procedure d’acquisto da parte dei clienti finali fino al ripristino completo dell’operatività del servizio (punto 15);
- sistema dotato di un flessibile supporto CRM (Customer Relationship Management) per la gestione delle informazioni e dei rapporti con la clientela (punto 20).

2.2.6. Focus

La gara in esame è stata interessata dalla sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, Sez.I, n.993/2011 (invero confermata in appello dal Consiglio di Stato), di accoglimento di un ricorso, proposto da un operatore economico titolato a partecipare, con il quale è stata contestata l’illegittimità del punto III.2.2. n.1 del bando di gara che, nel disciplinare i requisiti speciali di capacità economica finanziaria, richiedeva, a pena di esclusione, il possesso di “un fatturato per servizi di biglietteria realizzati nello stesso settore in cui opera la stazione appaltante negli ultimi tre esercizi finanziari (2007-2008-2009) che non dovrà essere inferiore complessivamente ad €1.500.000,00”.

In particolare, premesso che, in risposta ad una specifica richiesta di chiarimenti in merito alla riconducibilità o meno nei servizi di biglietteria realizzati nello stesso settore in cui opera la stazione appaltante anche dei “servizi di biglietteria automatizzata per eventi di prosa, musica, danza, spettacoli e sportivi”, con nota pubblicata sul proprio sito internet il 26.05.2010, la Fondazione aveva precisato che “in merito alla definizione di stesso settore in cui opera la stazione appaltante, si evidenzia che viene considerato settore in cui opera la Fondazione Teatro alla Scala, in relazione ai codici indicatori del genere evento attribuiti dalla Siae, la seguente tipologia di attività – 48, teatro lirico, 49,

balletto classico, 52, concerti classici; le altre attività non rientrano tra quelle componenti lo stesso settore in cui opera la stazione appaltante”, l'operatore economico ricorrente ha contestato l'illegittimità del bando di gara sotto il profilo della sproporzione dei requisiti di capacità economico-finanziaria richiesti, non sussistendo – secondo la prospettazione dello stesso – alcuna ragione di differenziazione tra servizi di biglietteria automatizzata in relazione all'oggetto o al luogo ove si svolgono eventi culturali.

Con la sentenza n.993/2011 già richiamata, il T.A.R. adito, superate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Fondazione, ha accolto il proposto ricorso, all'uopo osservando che:

- I) “l'indubbia specialità dell'attività posta in essere dalla Fondazione non pare, invero, obiettivamente interferire con l'oggetto del presente appalto, con cui essa ha inteso acquisire un servizio meramente strumentale. Né la ben nota e meritata “fama mondiale” del Teatro alla Scala può di per sé giustificare l'introduzione nel bando di requisiti di partecipazione più restrittivi, attingendo ad una pretesa area di discrezionalità amministrativa, che nella specie non si configura sotto alcun possibile profilo”;
- II) “tra il servizio di prenotazione dei biglietti con sussidi informatici e la produzione artistica della Fondazione sussiste un'obiettivo e palese soluzione di continuità, il che significa che l'ampliamento della platea delle imprese partecipanti corrisponde anche all'interesse di perseguire un'offerta tecnicamente valida al corrispettivo più conveniente”;
- III) ove si fossero configurate esigenze particolari, strettamente legate all'attività della stazione appaltante, ben avrebbero dovuto essere valorizzate nel quadro di una diversa gara, governata dal parametro dell'offerta economicamente più vantaggiosa e non invece quali criteri di esclusione tout court in danno delle imprese operanti nel settore in questione”;
- IV) la possibilità di soddisfare i richiesti requisiti di capacità economico-finanziaria ricorrendo agli istituti (normati) del raggruppamento temporaneo di imprese o dell'avvalimento non può giustificare l'introduzione di clausole ex se restrittive della partecipazione e della concorrenza;
- V) la circostanza che l'importo del requisito economico-finanziario richiesto fosse proporzionato (sotto il profilo economico) al valore della gara non consente di giustificare, in termini di legittimità, una richiesta di requisiti che, già sotto il profilo qualitativo, “arbitrariamente restringe l'oggetto del fatturato ai servizi informativi realizzati nell'identico settore in cui opera la stazione appaltante”.

I profili sopra riportati, assunti a presupposto motivazionale della sentenza di annullamento del bando di gara e degli ulteriori atti impugnati, sono stati oggetto di puntuale disamina nel corso dell'intervista effettuata con la stazione appaltante, anche al fine di acquisire ulteriori spunti di riflessione utili a meglio chiarire le effettive esigenze che avevano indotto la Fondazione a disciplinare nei termini censurati dal giudice di legittimità i requisiti di capacità economico-finanziaria per la partecipazione alla procedura di gara (nello specifico, l'interpretazione restrittiva del riferimento al “medesimo settore” di cui alla citata nota del 26.05.2010).

In particolare, riconosciuta l'oggettiva rispondenza della richiamata sentenza (e delle rispettive motivazioni) a principi in materia di procedure di evidenza pubblica e, più in

particolare, di requisiti di partecipazione, invero da tempo consolidati sia in termini di diritto positivo che di orientamento giurisprudenziale, dall'intervista effettuata con la stazione appaltante è emerso che:

- I) il riferimento esclusivo ai settori del teatro lirico, balletto classico e concerti classici rispondeva ad esigenze strettamente correlate alle (ritenute) diverse modalità di organizzazione ed esecuzione dei servizi di biglietteria, ancorché informatizzata; di talché, ad avviso della Fondazione, sussisteva (e sussiste) un'oggettiva diversità, già in termini di expertise, tra (da un lato) servizi di biglietteria di spettacoli di prosa, concerti di musica diversa e spettacoli dal vivo, ivi compresi quelli sportivi, e (dall'altro lato) servizi di biglietteria di spettacoli quali quelli eseguiti nel Teatro alla Scala;
- II) in ogni caso, stante l'esperienza già maturata dalla medesima Fondazione e le specificità del servizio di biglietteria informatizzata già implementato e gestito, le particolari esigenze di gestione del servizio di biglietteria (e degli abbonamenti) del Teatro alla Scala sarebbero oggettivamente incompatibili con (o, comunque, non potrebbero essere validamente soddisfatti da) "ordinari" sistemi di gestione informatizzata della biglietteria.

Stante a quanto emerso nel corso della richiamata intervista, secondo la stazione appaltante proprio la particolare tipologia degli spettacoli del Teatro alla Scala aveva giustificato (addirittura imposto), in funzione della qualità, efficienza ed efficacia del servizio, il riferimento dei requisiti di capacità economico-finanziaria ad un fatturato relativo all'erogazione di servizi di biglietteria dedicati proprio ed unicamente a tale tipologia di spettacoli.

Tale ultima circostanza, in particolare, risultava confermata anche nella documentazione di gara, nella parte in cui, tra l'altro, veniva specificato che "il settore in cui opera la Fondazione (opera lirica, balletti e concerti sinfonici) è da considerarsi di nicchia per esigenze di pubblico, volumi di vendita generati e necessità di personalizzazioni del sistema di biglietteria rispetto alla complessiva platea degli organizzatori di spettacoli dal vivo" (cfr., in termini, lett.d del punto 5 dell'invito di partecipazione alla gara).

In sostanza, sempre secondo la Fondazione, il riferimento espresso e puntuale al medesimo settore era da intendersi giustificato proprio dalla tipologia del servizio richiesto, considerata l'oggettiva necessità di personalizzare il sistema di biglietteria informatizzata in ragione:

- I) dell'oggettiva diversità (per tipologia e luogo di svolgimento) degli spettacoli del Teatro alla Scala (opere liriche, balletti e concerti sinfonici) rispetto ad altri spettacoli dal vivo (ad esempio, concerti di musica leggera, ovvero eventi sportivi);
- II) le peculiarità delle stesse esigenze dell'utenza finale (il pubblico).

Tutte circostanze, quelle sopra indicate, che, così come nelle annualità precedenti avevano già reso indispensabile sviluppare un sistema ad hoc per la gestione del servizio di biglietteria e di abbonamento oggettivamente diverso da quello in uso per la biglietteria di altri tipologie di spettacoli, rendevano oltremodo opportuno richiedere, già in termini di requisito speciale di capacità economico-finanziario, il possesso di un adeguato fatturato nel settore specifico della tipologia degli spettacoli del Teatro alla Scala.

In disparte ogni considerazione sulla circostanza che le valutazioni di cui sopra siano state o meno adeguatamente esplicitate dalla Fondazione già nella determinazione o deliberazione a contrarre per motivare adeguatamente le ragioni sottese alla scelta di

disciplinare il requisito di capacità economico-finanziaria nei termini specificati nella documentazione di gara⁷,

le stesse non appaiono, quanto meno prima facie, tali da scalfire l'impianto motivazionale della sentenza n.993/2011 del T.A.R. Lombardia, Milano; e ciò, si precisa, non tanto – e non solo – perché, come già osservato, detta sentenza è assolutamente in linea con consolidati principi di diritto ed orientamenti giurisdizionali comunitari e nazionali, ma anche perché pare difficilmente sostenibile, alla luce della documentazione di gara esaminata, la tesi secondo la quale non sarebbe comunque stato possibile garantire, attraverso una compiuta esplicitazione delle esigenze della Fondazione e del relativo pubblico, una puntuale e dettagliata disciplina delle prestazioni tecniche minime del sistema oggetto della gara (in uno con la possibilità di proporre varianti migliorative) ed un'attenta ponderazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica:

- I) sia la massima partecipazione alla gara di tutti gli operatori economici del settore dei servizi di biglietteria informatizzata in generale (ossia, relativi a qualsiasi tipologia di spettacolo);
- II) sia l'esigenza di acquisire un servizio effettivamente personalizzato ed adeguato alle specifiche esigenze del Teatro alla Scala, degli spettacoli ivi organizzati e del relativo pubblico.

Sotto il profilo in esame, la richiamata sentenza pare obiettivamente colpire nel segno laddove, precisato che la Fondazione ha inteso acquisire un servizio meramente strumentale, ha puntualizzato che “tra il servizio di prenotazione dei biglietti con sussidi informatici e la produzione artistica della Fondazione sussiste un'obiettiva e palese soluzione di continuità” (di talché la tipologia di spettacolo non condiziona, né è condizionata, dal servizio di biglietteria) e che “ove si fossero configurate esigenze particolari, ..., ben avrebbero dovuto essere valorizzate nel quadro di una diversa gara, governata dal parametro dell'offerta economicamente più vantaggiosa”.

Senonché, da una più attenta valutazione delle giustificazioni addotte dalla Fondazione a sostegno della legittimità del proprio operato e della clausola del bando di gara sottoposta al sindacato del giudice amministrativo, residua comunque un apprezzabile margine di perplessità in merito alla soluzione giurisprudenziale sopra richiamata, non tanto in ragione delle motivazioni alla stessa sottese (come già evidenziato, dette motivazioni appaiono certamente rispondenti a consolidati principi ed orientamenti in subjecta materia), quanto in ragione della possibilità che dette motivazioni siano state fondate su una non esatta rappresentazione/conoscenza degli elementi in fatto della vicenda in esame e, in particolare, di una non adeguata rappresentazione/conoscenza dell'effettiva specificità e diversità dei servizi oggetto della gara in esame (siccome prospettate dalla Fondazione nel corso dell'intervista e sopra indicate) rispetto a servizi di biglietteria informatizzata che, viceversa, possono interessare la generalità degli spettacoli dal vivo e dei luoghi di relativa esecuzione.

Ed invero, premesso che il riferimento al “settore oggetto della gara” di cui all'art.41 del D.Lgs. n.163/2006 è alquanto ampio e generico e che, nell'ambito del medesimo settore, possono certamente essere ricondotti servizi anche molto differenti tra loro, sia per oggetto, tipologia e contenuto, che per modalità di esecuzione, non v'è chi non veda come sia certamente ben possibile (in certi casi, necessitato) per una qualsiasi stazione appaltante prevedere e disciplinare nella lex specialis di gara, ai fini della partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, la dimostrazione di requisiti di capacità econo-

mico-finanziaria direttamente riferiti alla categoria specifica del servizio oggetto della gara (servizi “identici” a quelli in gara), piuttosto che alla categoria generale del settore al quale detti servizi possono essere ricondotti (servizi “analoghi” o “similari”).

Diversamente ragionando, dovrebbe concludersi nel senso dell’illegittimità di tutti i bandi e le procedure che riferiscano il possesso dei requisiti di partecipazione (siano essi economico-finanziari che tecnico-professionali) unicamente a servizi “identici” a quelli oggetto della gara, con esclusione dei servizi “analoghi” o “similari”, ancorché riferibili al medesimo settore; si pensi, a titolo di esempio, ai servizi di monitoraggio (laddove sussiste un’oggettiva differenza tra monitoraggio qualitativo, finanziario o procedurale), ai servizi di controllo (laddove le attività di controllo tecnico-amministrativo paiono oggettivamente differenti da quelle di controllo contabile), ai servizi di progettazione tecnica (invero riconducibili alla categoria generale dei servizi tecnici).

Né può essere contestato che le stesse modalità di organizzazione e gestione del servizio possono, in determinati casi, giustificare una più puntuale disciplina dei requisiti di partecipazione; sempre a titolo di esempio e volendo tornare al settore di cui al bando in esame, si consideri l’oggettiva diversità tra l’erogazione di servizi di biglietteria con modalità informatizzata e l’erogazione di servizi di biglietteria con modalità non informatizzata.

Al contempo, non può di certo ignorarsi che quanto meno nel settore dei lavori pubblici, già da tempo è in vigore un sistema di qualificazione fondato proprio sulla distinzione dei lavori in categorie (generali e speciali, laddove in queste ultime sono ricomprese lavorazioni diversamente riconducibili alle categorie generali) ed articolato in ragione di importi (classifiche) di lavori eseguiti.

D'altronde, la possibilità (e legittimità), pur nell’ambito di servizi riconducibili al medesimo settore, di condizionare la partecipazione al possesso di un requisito di capacità relativo al medesimo servizio oggetto della gara è stata da ultimo riconosciuta anche dalla stessa Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, la quale, in riscontro ad un’istanza per la soluzione di una controversia ex art.6, comma 7, lett.n), del D.Lgs. n.163/2006, con parere del 31.03.2011 ha ritenuto assolutamente conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità (di cui, tra l’altro, all’art.44, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE) la richiesta della stazione appaltante di dimostrare il possesso della capacità tecnica attraverso “l’esibizione dell’elenco dei servizi già effettuati in appalto negli ultimi tre anni inerenti l’oggetto della gara e non dei servizi semplicemente analoghi, proprio in considerazione dell’evidente specificità della gestione del servizio oggetto dell’appalto e della correlata specifica idoneità professionale richiesta al gestore, non surrogabile dall’allegata gestione di servizi similari” (nel caso di specie, era stata disposta l’esclusione del concorrente che, anziché dimostrare l’erogazione di servizi di gestione di centri riabilitativi per disabili psichici, aveva dimostrato l’erogazione di servizi di gestione di case di riposo e residenze sociali ed assistenziali).

In termini ancora più rispondenti alla vicenda di cui al bando in esame (non fosse altro perché la contestazione concerneva la dimostrazione del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria), si consenta di richiamare anche la recente sentenza del Consiglio di Stato n.4237/2011, la quale ha confermato la legittimità della clausola del bando di una gara per l’affidamento del servizio di mensa per i bambini delle scuole materne e delle scuole dell’obbligo che richiedeva espressamente la dimostrazione di servizi di ristorazione identici nel triennio precedente; e ciò in ragione:

- I) della ritenuta impossibilità di ricondurre detto servizio di mensa tout court al settore (generale) della ristorazione;
- II) della oggettiva diversità di detto servizio di mensa rispetto al servizio di mensa espletato a favore di strutture differenti (diversità che si traduce sia nelle particolari modalità di esecuzione del servizio, sia nelle specifiche ed adeguate competenze richieste al personale dedicato).

E' peraltro evidente che la proporzionalità e la ragionevolezza dei più stringenti requisiti speciali di partecipazione eventualmente disciplinati dal bando di gara devono opportunamente trovare riscontro nell'adeguata esplicitazione da parte della stazione appaltante, già nella determinazione o deliberazione a contrarre, delle scelte (trattasi comunque di discrezionalità amministrativa) al riguardo dalla stessa operate e, in particolare, delle motivazioni – sia in termini di specificità del servizio e/o delle relative modalità organizzative ed esecutive, sia in termini di peculiarità delle esigenze da soddisfare o degli obiettivi da raggiungere – a tali scelte sottese.

In assenza di tale opportuna ed esaustiva esplicitazione, appare difatti evidente il rischio che, come potrebbe essere occorso anche nel caso in esame,⁸ l'impossibilità di valutare adeguatamente i presupposti di fatto delle scelte operate dalla stazione appaltante in fase di costruzione del bando di gara e, nello specifico, di disciplina dei requisiti speciali di partecipazione, possa condizionare negativamente anche un eventuale sindacato giurisdizionale di legittimità di dette scelte, siccome apparentemente illogiche, sproporzionate e, comunque, ingiustificate e, in quanto tali, configgenti con i più generali principi di concorrenza e di massima partecipazione alle procedure di evidenza pubblica.

2.3. Sistema museale espositivo e teatrale del comune di Terni

Il bando, pubblicato nel 2008, ha ad oggetto l'affidamento in **concessione**, per la durata di 5 anni, della gestione integrata dei servizi aggiuntivi di cui all'art.117, comma 2, lettere a), c), d), e), f), g) e dei servizi di cui al comma 3 dell'art.117 del D.Lgs. n.42/2004 presso il Sistema Museale (area museale ex Siri, centro visita e documentazione e sito archeologico di Carsulae, Mostra permanente di paleontologia e Anfiteatro romano) e la biblioteca comunale di Terni, ivi compresi i servizi integrati di vendita, accoglienza, caffetteria, guardaroba, organizzazione di mostre e manifestazioni culturali nonché iniziative promozionali, pulizia, vigilanza e biglietteria presso il Sistema Espositivo e Teatrale (Palazzo di Primavera, teatro comunale "G.Verdi", teatro "S.Secci" e Anfiteatro romano).

2.3.1. Caratteristiche del bando

La stazione appaltante è il **Comune di Terni** e l'affidamento dei servizi a soggetti esterni è effettuato mediante **procedura aperta**, con l'osservanza delle norme previste dal D.Lgs. n.163/2006.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**.

Il bando è stato pubblicato sulla G.U.C.E., sulla G.U.R.I., su quotidiani a diffusione nazionale e sul sito web della stazione appaltante. Indica il valore complessivo della concessione posta a base d'asta e stabilisce il regolamento economico relativo ai proventi derivanti dalla gestione dei servizi e alle relative modalità di corresponsione degli im-

porti.

Il bando è relativo alla gestione dei servizi così come definiti all'art.117 del D.Lgs. n.42/2004 (Codice dei Beni Culturali,) comma 2 e 3, da affidarsi in ragione di un progetto da predisporre e presentarsi da parte dei concorrenti in conformità alle prescrizioni del capitolato di gara in merito ai contenuti, alle caratteristiche e alle modalità di svolgimento ed esecuzione dei servizi.

I servizi oggetto del bando possono essere ricondotti alle seguenti macrocategorie:

- **progettazione e realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi che richiedono contemporaneamente attività di progettazione e realizzazione; la componente di progettazione si accompagna (anzi precede) la realizzazione, garantendo l'efficacia, l'efficienza e la qualità del servizio, di talché essa costituisce un elemento del contenuto dell'offerta ed è allo stesso tempo oggetto di valutazione della stessa;
- **realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi per i quali sono richiesti esclusivamente lo svolgimento e l'implementazione secondo le modalità già dettagliate nel capitolato di gara.

In particolare, appartengono alla prima macrocategoria i seguenti servizi oggetto del bando:

- servizi editoriali e di vendita;
- merchandising (produzione di oggettistica);
- organizzazione di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali;

mentre appartengono alla seconda, gli altri servizi oggetto del bando:

- gestione della biblioteca museale;
- servizi di accoglienza al pubblico, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia;
- servizi di caffetteria;
- servizi di biglietteria;
- servizi di guardaroba;
- servizi di vigilanza;
- servizio di pulizia.

Altra caratteristica dei servizi oggetto del bando è il loro prevalente **orientamento al pubblico**, anche se proprio per la natura dei servizi affidati e, in particolare, per le attività più strettamente connesse alla componente di progettazione, essi sono **diretti** anche **all'amministrazione**. Proprio questi ultimi riguardano infatti attività "istituzionali" finalizzate a migliorare la gestione complessiva dei contenitori culturali fornendo supporto all'amministrazione stessa, da intendersi anche quale integrazione di competenze e risorse che, non essendo disponibili all'interno, vengono per l'appunto esternalizzate, con l'obiettivo ultimo di produrre servizi efficienti ma anche più efficaci dal punto di vista della fruizione da parte del pubblico.

Nella fattispecie, con riferimento ai servizi richiesti, rientrano in questa categoria tutte le attività creative, quali la progettazione delle linee editoriali e dell'oggettistica da realizzare, la pianificazione e l'organizzazione di mostre, eventi culturali e attività promo-

zionali, nonché eventuali proposte circa le modalità di svolgimento di alcuni servizi (piano di realizzazione delle attività di accoglienza inclusivo della progettazione, ad esempio, di viste e percorsi guidati), che sono parte integrante dell'offerta dei concorrenti e rilevano nella valutazione dell'offerta da parte della stazione appaltante.

Sono viceversa essenzialmente dirette al pubblico le attività più strettamente realizzative, quali i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi bibliotecari, i servizi di guardaroba e di biglietteria, i servizi di caffetteria, i servizi di pulizia.

I servizi di vigilanza, così come sono configurati (apertura e chiusura degli spazi del Sistema Museale, con particolare attenzione all'inserimento ed al disinserimento del sistema d'allarme, ove previsto, custodia delle sale espositive, controllo assiduo e diretto sulle opere, sui reperti e sui materiali museali, vigilanza sul comportamento dei visitatori affinché sia corretto e tale da evitare pericoli di danneggiamento e di furto, ecc.), sono viceversa diretti sia all'istituzione che al pubblico.

L'affidamento dei servizi richiesti avviene secondo un **modello di integrazione** che si può definire **interno e multiplo** in quanto si riferisce a servizi di natura diversa **affidati congiuntamente** da un'unica stazione appaltante (il Comune di Terni) e afferenti alla **gestione di più contenitori culturali** (area museale ex Siri, centro visita e documentazione e sito archeologico di Carsulae, Mostra permanente di paleontologia e Anfiteatro romano, biblioteca comunale di Terni, Palazzo di Primavera, teatro comunale "G.Verdi", teatro "S.Secci") dipendenti dalla medesima amministrazione.

2.3.2. Progettazione del bando

La documentazione di gara comprende:

- Bando di gara;
- Disciplinare di gara e relativo allegato (domanda di ammissione e dichiarazione a corredo della domanda e dell'offerta – Allegato A/1);
- Capitolato di gara.

I contenuti del bando e il relativo procedimento sono organizzati nei seguenti documenti:

- **l'avviso o bando**, che contiene le informazioni principali relative alla gara: denominazione e riferimenti dell'amministrazione aggiudicatrice, riferimenti per la consultazione della documentazione di gara, descrizione della natura delle prestazioni, dell'entità e delle condizioni che regolano la concessione, requisiti generali e speciali di partecipazione, termini per la ricezione e date delle sedute pubbliche per l'apertura delle offerte, richiami e riferimenti agli altri documenti della gara;
- **il disciplinare di gara**, che descrive i requisiti e le modalità di partecipazione alla gara, la documentazione da presentare, le modalità di presentazione e compilazione dell'offerta, le condizioni generali, la procedura di aggiudicazione; al disciplinare di gara è allegato il modello della domanda di ammissione con lo schema delle dichiarazioni che devono essere redatte secondo il format predefinito (Allegato A/1);
- **il capitolato speciale** che descrive in dettaglio l'oggetto della concessione, la disponibilità degli spazi, le caratteristiche dei servizi e il luogo dove devono essere

erogati, i diritti e gli obblighi del concessionario e i rapporti tra la stazione appaltante (Comune di Terni) e il concessionario.

Il bando di gara contiene le specifiche riguardanti sia i requisiti generali sia i requisiti speciali di capacità economica e finanziaria, tecnica e organizzativa, che vengono descritti anche nel disciplinare di gara e presentati, mediante schemi predefiniti che riprendono esattamente le prescrizioni previste nel bando e nel disciplinare, nella domanda di ammissione che deve essere compilata dai concorrenti.

Inoltre, il bando di gara definisce l'importo complessivo della concessione posto a base d'asta e le relative specifiche: € 3.6678.821,21 per il quinquennio, di cui € 50.000,00 per gli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

Il disciplinare di gara dettaglia la procedura di gara, con particolare riferimento alle modalità di partecipazione e a quelle di apertura delle offerte (per la quale è prevista la seduta pubblica) e di aggiudicazione; vengono inoltre dettagliate tutte le prescrizioni inerenti l'istituto dell'avvalimento.

Il **disciplinare di gara** descrive inoltre la modalità di presentazione della documentazione, che prevede "tre buste" relative a:

- **documentazione amministrativa**, che include, tra l'altro, le certificazioni relative alla cauzione provvisoria, le ricevute di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, la dichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti generali e speciali, quelle di accettazione delle prescrizioni e condizioni dettate per la gara contenute nel disciplinare stesso e nel resto della documentazione di gara;
- **offerta tecnica**, nell'ambito della quale vengono fornite le specifiche sugli elaborati da produrre per illustrare le proposte dei concorrenti;
- **offerta economica**, nell'ambito della quale vengono richiesti i dettagli delle componenti economiche oggetto di valutazione, in particolare la specificazione dei costi relativi alla sicurezza e le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara (in particolare, le specifiche del costo del lavoro suddivise per i diversi servizi richiesti, quali quelli di assistenza al pubblico e di vigilanza, quelli tecnici per gli spazi teatrali, ecc.).

Il **capitolato speciale** è un documento molto articolato che disciplina diversi aspetti dei servizi oggetto della concessione. In particolare, il capitolato dettaglia:

- i contenuti e le linee generali per la progettazione dei servizi comprese, in allegato, le linee culturali, tematiche e scientifiche per l'organizzazione di mostre presso il sistema museale ed espositivo del Comune;
- i regolamenti relativi a orari e apertura dei contenitori culturali;
- il regolamento relativo ai prezzi dei biglietti e ai proventi derivanti dalla gestione dei servizi;
- i requisiti relativi a organizzazione e organici (dotazione minima del personale da adibire allo svolgimento dei servizi richiesti in termini di dimensionamento minimo di unità – risorse umane – da destinare alla gestione dei singoli servizi).

Rispetto alla documentazione finora illustrata, si evidenzia che, mentre il bando disciplina gli elementi generali della natura dei servizi affidati, anche in termini di importo complessivo della concessione, il capitolato speciale e il disciplinare di gara contengono

invece le norme integrative della gara. In particolare, relativamente alla valutazione dell'offerta tecnica e dell'offerta economica, la descrizione presente nel capitolato si riferisce principalmente ai criteri adottati, presentando essa sia i punteggi da attribuire agli elementi e ai sub elementi sia la formula per l'offerta economica e i fattori ponderali da applicare ai diversi elementi dell'offerta tecnica. La descrizione presente nel disciplinare invece è indicativa delle modalità e delle diverse informazioni da produrre per la valutazione e rimanda al capitolato per i dettagli.

2.3.3. Requisiti speciali di partecipazione

Per la dimostrazione del possesso dei requisiti di **capacità economica e finanziaria** è richiesta esclusivamente la presentazione di almeno due idonee dichiarazioni bancarie.

Relativamente ai requisiti di **capacità tecnica e professionale**, si richiedono ai concorrenti:

- a. l'elenco dei principali servizi oggetto del bando prestati negli ultimi tre anni, con l'indicazione degli importi, delle date e dei destinatari dei servizi stessi;
- b. l'indicazione dei tecnici e degli organi tecnici, facenti direttamente capo, o meno, al concorrente e, in particolare, di quelli incaricati dei controlli di qualità;
- c. l'indicazione dei titoli di studio e professionali dei prestatori di servizi o dei dirigenti dell'impresa concorrente e, in particolare, dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi;
- d. l'indicazione del numero medio di dipendenti e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni;
- e. la gestione negli ultimi tre anni di siti museali, per un periodo non inferiore ad un anno, con un contratto di importo non inferiore a €200.000,00 annui;
- f. l'elenco delle mostre organizzate negli ultimi tre anni con costi complessivi di allestimento non inferiori a €30.000,00;
- g. l'elenco dei cataloghi d'arte pubblicati negli ultimi tre anni.

Particolarmente interessante è la richiesta di specifiche informazioni sul dimensionamento e sull'assetto organizzativo, nonché sulle qualifiche delle diverse risorse umane dell'impresa concorrente e, in particolare, di quelle che sono dedicate ai controlli di qualità e di quelle impiegate direttamente nella prestazione dei servizi.

2.3.4. Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi

L'appalto viene aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata secondo i parametri e gli elementi indicati del capitolato (art.28), giusta l'attribuzione di un punteggio sino a 60 per l'offerta tecnica e 40 per l'offerta economica.

L'**offerta tecnica** prevede la predisposizione, da parte dei concorrenti, di un **piano di gestione del servizio**, che deve contenere, attraverso una dettagliata relazione tecnica, tutte le seguenti informazioni:

- 1) schema organizzativo del servizio così suddiviso:

-
- 1.1) schema organizzativo che il concorrente intende approntare in rapporto ai compiti, alle funzioni e agli obiettivi del servizio;
 - 1.2) numero dei dipendenti da impiegare;
 - 1.3) organizzazione dei gruppi di lavoro e loro grado di continuità relativi ad ogni servizio e livello di responsabilità, a sistemi di controllo e verifica, alla formazione ed aggiornamento professionale, alla sicurezza del personale;
 - 1.4) descrizione dei metodi di intervento con particolare riguardo alla capacità di attivare organizzazioni flessibili in merito alle diverse attività ed iniziative;
 - 1.5) individuazione dei responsabili per il coordinamento dei servizi, dei referenti tecnici/scientifici e del responsabile tecnico addetto alla sicurezza;
- 2) utilizzazione di una unità di persone svantaggiate secondo quanto stabilito dagli artt.4 e 5 della L. 381/91 (e successive modifiche), con previsione di specifici programmi di recupero e di inserimento lavorativo;
 - 3) dettagliato programma per la realizzazione di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali relative al periodo 1.1.2008 - 31.12.2009 corredato del piano economico;
 - 4) piani di alcuni servizi specifici, così come indicati del capitolato, relativi a editoria e vendita, produzione di oggettistica, accoglienza al pubblico.

La relazione tecnica è redatta tenendo conto delle indicazioni di cui ai punti da 1) a 4) di cui sopra che devono essere separati tra loro e titolati. Ai punti sopraindicati sono attribuiti i seguenti punteggi:

- punto 1): massimo punti 24;
- punto 2): massimo punti 2;
- punto 3): massimo punti 24;
- punto 4): massimo punti 10.

Per la **valutazione dell'offerta economica**, il criterio è il ribasso rispetto all'importo complessivo della concessione posto a base d'asta; il punteggio più alto, pari a 40 punti, è attribuito al concorrente che presenta il prezzo complessivo economicamente più vantaggioso; agli altri concorrenti è attribuito un punteggio più basso in proporzione inversa rispetto alla maggiore entità del prezzo offerto secondo la seguente proporzione:

- prezzo offerto : prezzo più basso = 40 : x.

La concessione è aggiudicata al concorrente che ottiene il maggior punteggio (prezzo offerto + piano di gestione del servizio). In caso di parità del punteggio si procede come segue:

- a) i concorrenti che hanno ottenuto uguale punteggio sono invitati seduta stante a migliorare l'offerta;
- b) se nessuno dei concorrenti è presente, o se vengono rifiutate migliorie, si procede mediante sorteggio.

Relativamente alla componente economica, il capitolato individua alcune prescrizioni specifiche che regolano le modalità di gestione e corresponsione dei proventi della gestione dei servizi (art.9). Costituiscono proventi della gestione dei servizi oggetto della

concessione, gli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso del Sistema Museale, dalla vendita dei biglietti del parcheggio del sito archeologico di Carsulae, dalla concessione a terzi dell'uso degli spazi del sistema espositivo e teatrale, dalla vendita dei biglietti per mostre e manifestazioni culturali e dai servizi editoriale e di vendita, produzione di oggettistica, caffetteria e gastronomia.

In particolare, gli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso al Sistema Museale, fino al numero complessivo di 30.000 biglietti/annui emessi, sono introitati, al netto dell'IVA, dal concessionario nella seguente misura:

- a) biglietto intero del sito archeologico di Carsulae per il 50%;
- b) biglietto ridotto di tipo A del sito archeologico di Carsulae per il 50%;
- c) biglietto ridotto di tipo B del sito archeologico di Carsulae per il 100%;
- d) biglietto intero e ridotto dell'area museale ex Siri, comprendente l'ingresso anche alla Mostra Permanente di Paleontologia ed all'Anfiteatro Romano per il 100%;
- e) biglietto integrato intero e ridotto di tipo A per il 65%;
- f) biglietto integrato ridotto di tipo B per il 100%;
- g) biglietto del parcheggio del sito archeologico di Carsulae per il 100%.

La quota residua degli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti di cui alle lettere a), b) d) e f) viene versata dal concessionario alla Soprintendenza ai Beni Archeologici dell'Umbria entro il quindici del mese successivo all'incasso.

Gli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso al Sistema Museale sono introitati, al netto dell'IVA, dal concessionario nella misura prevista alle lettere a), b), c), d), e), f) ridotta del 50%; la percentuale residua è versata dal concessionario al Comune entro il quindici del mese successivo all'incasso. Gli altri incassi sono introitati, al netto dell'IVA, dal concessionario.

L'offerta tecnica, che presenta implicitamente un'elevata componente di progettazione, ha un punteggio massimo di 60 su 100, anche in ragione del fatto che la valutazione della qualità dei servizi, ai fini dell'ampliamento del target di pubblico e dell'ottimizzazione della gestione, è un fattore prevalente rispetto agli elementi più strettamente legati alla dimensione economica.

L'offerta economica, cui viene attribuito un punteggio massimo di 40 su 100, dovrebbe tener conto delle condizioni per le componenti aggiuntive di "ricavo" che sono già fissate dal capitolato e riguardano le modalità di corresponsione dei proventi derivanti dalla gestione dei servizi.

La fissazione di tali condizioni riduce il margine di azione per il concessionario, che dunque assume buona parte del rischio relativo alla "riuscita", soprattutto in termini di ampliamento del target di pubblico, delle attività più strettamente legate alla valorizzazione dei servizi.

2.3.5. Controlli e monitoraggio

La valutazione e la verifica sull'andamento e sulla qualità dei servizi richiesti ed erogati, nonché i rapporti con il concessionario sono adeguatamente disciplinati attraverso al-

cune specifiche prescrizioni già contenute nel capitolato di gara.

In particolare, nel capitolato (art.10) vengono definiti gli obblighi per il concessionario che riguardano:

- l'individuazione, per lo svolgimento dei servizi, di un gruppo costante di persone di fiducia, in possesso delle adeguate competenze professionali, a garanzia della corretta esecuzione del servizio (con un elenco del suddetto personale da presentare al Comune);
- la nomina, all'interno del gruppo, di un responsabile che funge da referente e opera in accordo con il Comune, provvedendo al coordinamento dei servizi;
- la nomina di uno o più referenti tecnici-scientifici, in possesso di competenze specifiche in campo archeologico, storico dell'arte e comunicazione culturale, per l'attuazione dei progetti con particolare riferimento ad alcuni servizi richiesti;
- l'individuazione di un responsabile tecnico addetto alla sicurezza e di personale adeguatamente formato per garantire gli adempimenti richiesti;
- l'elenco degli addetti previsti in servizio ed il calendario giornaliero del numero di addetti da impiegare concordato con il Comune, con l'obbligo di comunicare tempestivamente eventuali sostituzioni o variazioni;
- l'elaborazione trimestrale di un resoconto delle ore di apertura delle sale, delle ore e del numero di addetti impiegati ed il resoconto delle entrate (incassi).

E' infine previsto, sempre nel capitolato, un articolo specifico sulla vigilanza e controllo di qualità (art.12), il quale prevede che il monitoraggio sulla corretta gestione dei servizi oggetto della concessione sia svolto congiuntamente dalla Direzione Sistemi Museali e dalla Direzione Attività Culturali e Biblioteca del Comune.

Le Direzioni:

- stipulano il contratto di servizio previsto dall'art.115, comma 8, del D.Lgs. n.42/2004;
- vigilano sul buon funzionamento dei servizi oggetto della concessione e approvano eventuali progetti migliorativi predisposti dal concessionario;
- predispongono i programmi di apertura straordinaria o di prolungamento di orario nei limiti previsti dalla concessione;
- approvano i programmi di apertura straordinaria o di prolungamento di orario predisposti dal concessionario;
- vigilano sulla qualità dei prodotti e delle prestazioni, anche in rapporto ai prezzi ed alle tariffe praticate e adottano specifiche direttive;
- vigilano sul rispetto delle scadenze e dei termini previsti dalla presente concessione;
- approvano il piano editoriale, il piano di produzione, i programmi per l'organizzazione di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali;
- predispongono uno schema di report che il concessionario deve presentare semestralmente, entro il 15 gennaio ed il 15 luglio di ogni anno, sull'andamento dei servizi oggetto della concessione.

Allo scopo di costituire la base dati per l'attività di vigilanza e controllo di qualità, il concessionario deve inoltre trasmettere trimestralmente i seguenti dati:

- numero dei visitatori del Sistema Museale, a pagamento e non, evidenziando le variazioni percentuali rispetto al periodo precedente con riscontro sui biglietti venduti e le somme incassate;
- numero dei visitatori, a pagamento e non, delle mostre e delle attività culturali presso il Sistema Museale;
- numero dei visitatori, a pagamento e non, delle mostre presso Palazzo di Primavera;
- numero delle giornate di utilizzo degli spazi del Sistema Espositivo e Teatrale;
- numero degli spettatori del teatro Verdi, del teatro Secci, dell'Anfiteatro Romano e dell'Auditorium di Palazzo di Primavera;
- numero degli scontrini fiscali emessi, importo degli incassi relativi ai servizi editoriali e di vendita, di produzione di oggettistica e di caffetteria e gastronomia, importo degli incassi relativi all'utilizzazione da parte di terzi degli spazi del Sistema Espositivo e Teatrale;
- elenco degli interventi di manutenzione ordinaria effettuati negli spazi.

Il capitolato disciplina, già in sede di gara, un adeguato sistema di controlli e monitoraggio centrato sulla preventiva organizzazione e attribuzione di responsabilità da parte del concessionario, che deve presentare sia il piano dell'organico sia l'assegnazione puntuale di ruoli e responsabilità rispetto alle diverse attività che devono essere realizzate, ma anche sulla vigilanza da parte del committente, in questo caso le Direzioni competenti, che svolgono un ruolo di supervisione e controllo sia sullo svolgimento delle attività nel rispetto delle prescrizioni previste sia sulla qualità dei servizi, soprattutto in termini di valutazione/approvazione di piani, programmi e attività migliorative che riguardano la parte a più alto valore aggiunto dei servizi in concessione. La produzione della reportistica si configura poi quale complemento alle attività più strettamente legate al controllo di gestione.

Se, quindi, da un punto di vista dell'organizzazione del sistema di monitoraggio nonché della vigilanza vera e propria sulla gestione, il sistema dei controlli presenta un buon livello di strutturazione, sembra mancare in effetti un riferimento esplicito ai possibili strumenti di raccolta di feedback, suggerimenti e reclami da parte del pubblico, quali informazioni chiave per la valutazione del grado di soddisfazione dei fruitori dei servizi e per l'implementazione di eventuali azioni correttive/migliorative.

2.3.6. Focus

La concessione è stata regolarmente aggiudicata ed i servizi risultano già avviati, ancorché con una tempistica non sempre rispondente a quanto previsto dal capitolato speciale in conseguenza di ritardi nella consegna delle aree e dei luoghi dedicati.

Nel corso dell'intervista espletata presso la stazione appaltante si è avuto modo di focalizzare l'attenzione sui seguenti profili principali della procedura e degli atti di gara, siccome ritenuti particolarmente interessanti già in conseguenza dell'analisi della documentazione disponibile:

- l) la determinazione del valore della concessione, il cui importo a base d'asta è quantificato in €3.678.821,21 (di cui €50.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti a

ribasso);

- II) l'effettiva implementazione del sistema di controllo e monitoraggio disciplinato dal capitolato speciale di gara;
- III) eventuali criticità della disciplina negoziale manifestatesi successivamente all'aggiudicazione e/o all'avvio dell'esecuzione dei servizi in concessione.

Con riferimento alla determinazione del valore della concessione, si è avuto modo di verificare, giusta quanto riferito dalla stazione appaltante, l'attenta valutazione dell'intero valore della concessione, sia sotto il profilo degli incassi stimati dalla gestione del servizio di biglietteria (per l'intero importo atteso e non solo per la quota parte di competenza del concessionario), sia sotto il profilo del corrispettivo da riconoscersi al concessionario per la gestione degli ulteriori e diversi servizi previsti in capitolato speciale.

La determinazione del predetto valore, in particolare, è stata effettuata assumendo a riferimento i seguenti dati/valori storici e/o stimati:

- I) costi sostenuti dalla stessa stazione appaltante o da altri operatori economici per la gestione dei medesimi servizi oggetto del bando di gara nelle medesime strutture/luoghi interessati dalla concessione o in strutture/luoghi assimilabili;
- II) stima del costo del personale da dedicare (in rispondenza alle specifiche minime del capitolato speciale) alla gestione dei servizi;
- III) stima dei proventi conseguibili attraverso la gestione dei servizi direttamente rivolti al pubblico (caffetteria, guardaroba, ma anche vendita di materiale editoriale e biglietteria);
- IV) stima del margine di utile atteso in ragione dei costi come sopra determinati.

Sempre secondo quanto riferito dalla stazione appaltante, la quantificazione del valore complessivo della concessione ha trovato adeguata esplicitazione negli atti presupposti alla stessa deliberazione a contrarre, anche attraverso l'evidenziazione della sostanziale convenienza dell'affidamento in concessione del servizio unitario di gestione del sistema museale, espositivo e teatrale comunale rispetto alle precedenti esperienze di gestione diretta comunale o di affidamento all'esterno di singoli servizi (per tipologia o luogo di esecuzione).

In tal senso, l'operato della stazione appaltante è apparso assolutamente conforme alle vigenti disposizioni di legge ed ai più rigorosi orientamenti della stessa Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, la quale ha più volte avuto modo di rappresentare (cfr., ad esempio, la deliberazione n.93/2009) che nella determinazione del valore stimato dei servizi l'amministrazione deve prioritariamente stimare, "sulla base ad esempio dell'esperienza pregressa e dell'estensione materiale e temporale del nuovo servizio, i flussi di cassa previsti".

Unico elemento di criticità, peraltro non tale (per lo meno prima facie e considerati gli importi economici di riferimento, invero dalla stazione appaltante ritenuti assolutamente irrilevanti, già per ammontare) da condizionare la correttezza delle valutazioni operate dalla stazione appaltante, pare essere la mancata espressa previsione, in uno con l'importo del corrispettivo posto a base d'asta (oggetto di offerta al ribasso in sede di gara), anche dell'effettivo volume – ancorché stimato – di ricavi conseguibile dalla vendita di prodotti editoriali o dalla gestione dei servizi di caffetteria, guardaroba e biglietteria,

posto che, sempre secondo l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (cfr. deliberazione sopra richiamata), i flussi di cassa previsti devono essere indicati, "ancorché in via presuntiva, nel bando/avviso pubblico ... L'art. 29, comma 1, del D.Lgs. 163/2006, infatti, prevede chiaramente che "il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori e servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'imposta sul valore aggiunto, valutato dalle stazioni appaltanti", importo che, nel caso delle concessioni, proviene dall'utenza.

In merito al sistema di monitoraggio e di controllo già previsto nel capitolato speciale, è stata altresì verificata non solo l'effettiva attivazione del sistema per come ivi disciplinato, ma anche il relativo potenziamento attraverso l'utilizzazione di piattaforme informatiche in grado di garantire:

- I) la costante rendicontazione degli incassi derivanti dalla gestione del servizio di biglietteria;
- II) la trasmissione informatica di tutti i dati ed informazioni rilevanti per la verifica costante della regolarità della gestione, sia sotto il profilo del rispetto delle obbligazioni assunte in concessione, sia sotto quello del monitoraggio qualitativo dei servizi erogati;
- III) la gestione informatica della prenotazione degli spazi/luoghi delle attività culturali, con automatica informativa ai competenti uffici comunali in merito all'effettivo grado di utilizzo e livello di soddisfazione dell'utenza.

Ciò che ha consentito di ritenere superate, de facto, le perplessità al riguardo già evidenziate, giusta l'analisi della documentazione di gara, in calce al precedente paragrafo 1.5..

In ordine all'ultimo dei profili analizzati nel corso dell'intervista, la stazione appaltante ha ritenuto di dovere evidenziare, quale unico elemento di criticità rilevata della disciplina negoziale, la mancata espressa previsione, già in atto di concessione, di una clausola di salvaguardia funzionale a consentire, in ipotesi di sopravvenute esigenze di interesse pubblico (anche di natura meramente economica) e/o di altre circostanze di fatto comunque suscettibili di condizionare l'erogazione dei servizi (in tutto o in parte) oggetto della concessione, un legittimo recesso dal rapporto in corso, ancorché parziale.

Senonché, si ritiene al riguardo di osservare che, in disparte ogni valutazione in merito all'applicabilità o meno alle concessioni di servizi – soprattutto in assenza di uno specifico ed espresso richiamo negoziale – di istituti normativi quali la sospensione (totale o parziale) dell'esecuzione del contratto di appalto di servizi (art.308 del D.P.R. n.207/2010), ovvero la variante in corso di esecuzione (art.311 del D.P.R. n.207/2010) o il recesso dal contratto (art.134 del D.Lgs. n.163/2006 ed art.21-sexies della legge n.241/1990), in ogni caso non pare potersi escludere a priori la facoltà per la stazione appaltante di procedere alla revoca (ancorché parziale) del provvedimento di aggiudicazione ai sensi e per gli effetti dell'art.21-quinquies della legge n.241/1990, ai sensi del quale "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la re-

voca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo”.

Va da sé che, premessa dell'indispensabilità di motivare adeguatamente in merito alle ragioni di pubblico interesse ed alle circostanze di fatto (ivi compresa la relativa sopravvenienza e, si aggiunge, non imputabilità all'amministrazione) assunte a presupposto della disposta revoca, resterebbe ferma la necessità di determinare il giusto indennizzo da riconoscersi al concessionario in rispondenza a quanto statuito dal comma 1-bis della norma da ultimo richiamata, ai sensi del quale “ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico”.

2.4. Museo del Territorio – Comune di Mesagne

Il bando, pubblicato nell'anno 2008, è relativo all'**appalto**, per la durata di due anni, di **servizi e forniture** di attrezzature varie occorrenti alla musealizzazione dei reperti del Museo del Territorio “Ugo Granafei” a realizzarsi su tre livelli secondo le modalità, gli obiettivi e i criteri contenuti nel progetto esecutivo di cui alla delibera del Commissario Straordinario n. 69 del 10.04.2008

2.4.1. Caratteristiche del bando

La stazione appaltante è il **Comune di Mesagne** e l'affidamento dell'appalto avviene attraverso **procedura aperta**, con l'osservanza delle norme previste dal D.Lgs. n.163/2006.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**.

Il bando è stato pubblicato sulla G.U.C.E., sulla G.U.R.I. e sul sito web della stazione appaltante.

Nel bando è indicato il valore complessivo dell'appalto posto a base d'asta.

Il bando ha ad oggetto l'affidamento dei servizi e la fornitura di attrezzature varie per la musealizzazione dei reperti del Museo del Territorio “U. Granafei”, riguardanti nello specifico:

- **servizi:**
 - attività preliminari, articolate in movimentazione materiale, attività di magazzino e schedatura scientifica;
 - progettazione e realizzazione delle musealizzazioni, comprensiva della predisposizione della progettazione scientifica di tipo museo - tecnico;
 - supporti alla visita di tipo tecnologico;
- **forniture:** supporti alla visita di tipo tradizionale, comprensivi di pannelli, opuscoli, materiale a stampa.

Il bando presenta, dunque, elementi relativi sia alla fornitura sia all'erogazione di servizi veri e propri, riconducibili alle macrocategorie di servizi del settore dei beni culturali, individuate a partire da quei servizi che vengono esternalizzati dalle Pubbliche Amministrazioni proprio in tale ambito.

Dato il loro elevato grado di integrazione e la presenza di una componente specifica di progettazione relativa al contenitore culturale vero e proprio, il Museo del Territorio, i servizi oggetto del bando possono essere ricondotti nel loro complesso alle seguenti macrocategorie:

- **progettazione:** categoria nella quale rientrano i servizi che richiedono un'attività di progettazione specifica, ad hoc, quale appunto la progettazione architettonica e/o ingegneristica relativa ai contenitori culturali;
- **progettazione e realizzazione:** categoria nella quale rientrano i servizi che richiedono contemporaneamente attività di progettazione e realizzazione; in sostanza, la componente di progettazione si accompagna (anzi precede) la realizzazione, garantendo l'efficacia, l'efficienza e la qualità del servizio, di talché essa costituisce un elemento del contenuto dell'offerta ed è allo stesso tempo oggetto di valutazione della stessa;
- **realizzazione:** categoria nella quale rientrano i servizi per i quali sono richiesti esclusivamente lo svolgimento e l'implementazione secondo le modalità già dettagliate nel capitolato di gara.

In particolare, appartengono alla prima e alla seconda macrocategoria i servizi oggetto del bando riconducibili alla progettazione e alla realizzazione delle musealizzazioni (comprensiva della predisposizione della progettazione scientifica del Museo) e dei supporti alla visita di tipo tecnologico; appartengono viceversa alla terza, gli altri servizi oggetto del bando riconducibili alle attività preliminari (articolate in movimentazione del materiale, attività di magazzino e schedatura scientifica).

Altra caratteristica dei servizi oggetto del bando è il loro prevalente **orientamento al pubblico**, anche se, proprio per la natura dei servizi appaltati e, in particolare, per le attività più strettamente connesse alla componente di progettazione, essi sono **diretti anche all'amministrazione**. Proprio queste ultime riguardano infatti attività "istituzionali" finalizzate a migliorare la gestione complessiva dei contenitori culturali attraverso servizi di supporto all'amministrazione stessa. Tale supporto è da intendersi anche quale integrazione di competenze e risorse che, non essendo disponibili all'interno in quanto molto specifiche, vengono per l'appunto esternalizzate con l'obiettivo ultimo di produrre servizi efficienti ma anche più efficaci dal punto di vista della fruizione da parte del pubblico.

Nella fattispecie, con riferimento ai servizi richiesti, rientrano in questa categoria tutte le attività strettamente legate alla progettazione del contenitore culturale e anche alcune attività di supporto (quali le schedature) che sono parte integrante dell'offerta dei concorrenti e rilevano nella valutazione della stessa da parte dell'amministrazione.

Sono viceversa essenzialmente dirette al pubblico le attività più strettamente legate alla realizzazione dei supporti alla visita del Museo.

L'affidamento dei servizi richiesti avviene secondo un **modello di integrazione** che si può definire **interno "semplice"** in quanto si riferisce a servizi di natura diversa **affidati congiuntamente** da un'unica stazione appaltante (il Comune di Mesagne) e afferenti

ad un **unico contenitore culturale** (il museo “Ugo Granafei”).

2.4.2. Progettazione del bando

La documentazione di gara comprende:

- Bando di gara (Istanza di ammissione alla gara e dichiarazione unica – Allegato A; Modello G.A.P. – Allegato B; Dichiarazione a seguito di protocollo di legalità – Allegato C);
- Capitolato speciale d'appalto.

I contenuti del bando e il relativo procedimento sono organizzati nei seguenti documenti:

- l'**avviso o bando**, che contiene le informazioni principali relative alla procedura di gara: denominazione e riferimenti dell'amministrazione aggiudicatrice, riferimenti per la consultazione della documentazione di gara, descrizione dell'oggetto del servizio, importo a base di gara, criterio di aggiudicazione, durata del servizio, termini per la presentazione delle offerte, modalità di partecipazione alla gara (requisiti generali e speciali di partecipazione, documentazione da presentare), modalità di svolgimento della gara (criteri di valutazione dell'offerta e punteggi, operazioni di gara e adempimenti a seguito dell'aggiudicazione);
- il **capitolato speciale d'appalto**, che descrive in dettaglio l'oggetto dell'appalto, le caratteristiche dei servizi e delle forniture e il luogo dove devono essere erogati, i requisiti di qualificazione, l'importo e i criteri di aggiudicazione, i diritti e gli obblighi dell'appaltatore e i rapporti con la stazione appaltante (Comune di Mesagne) e con gli altri enti coinvolti per la supervisione e il controllo delle attività (Soprintendenze), la cauzione/garanzia richiesta, le verifiche e le garanzie di assistenza tecnica da fornire, le modalità di pagamento dei corrispettivi, le penalità, alcune clausole contrattuali, l'allegato con le competenze professionali richieste per lo svolgimento di ciascun servizio oggetto del bando.

Il **bando di gara** contiene le specifiche riguardanti sia i requisiti generali sia i requisiti speciali di capacità economica e finanziaria, tecnica e organizzativa, che vengono descritti anche nel capitolato speciale e richiamati, mediante schemi predefiniti che riprendono esattamente le prescrizioni previste nel bando, nell'istanza di ammissione che deve essere compilata dai concorrenti.

Inoltre, il bando di gara definisce l'importo complessivo dell'appalto posto a base d'asta, pari a €270.950,49.

Vengono descritte infine le modalità di presentazione della documentazione e delle offerte, che prevedono “tre buste” relative a:

- **documentazione amministrativa**, che include, tra l'altro, le attestazioni relative alla cauzione provvisoria e al versamento del contributo dovuto all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, le dichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti generali e speciali e quelle relative agli allegati B. e C. di cui sopra, ecc.;
- **offerta tecnica**, nell'ambito della quale vengono fornite le specifiche sugli elaborati da produrre per illustrare le proposte dei concorrenti e sui CV dei singoli componenti il gruppo di lavoro che viene impiegato per l'erogazione dei servizi;

- **offerta economica**, nell'ambito della quale viene fornita la proposta economica in termini di ribasso percentuale praticato sull'importo posto a base d'asta.

Il **capitolato speciale** è un documento molto articolato che disciplina diversi aspetti dei servizi oggetto dell'appalto. In particolare, il capitolato dettaglia:

- i contenuti e le linee generali per la progettazione dei servizi compresi, in allegato, i profili professionali e le specializzazioni richieste per lo svolgimento dei singoli servizi richiesti;
- i regolamenti relativi all'erogazione dei servizi in termini di consegna, installazione e messa in funzione, organi competenti per il controllo della perfetta funzionalità nonché della conformità delle forniture rispetto a quanto richiesto nel capitolato e a quanto contenuto nella proposta dell'appaltatore;
- le specifiche sulle attività di garanzia e assistenza tecnica in merito alle attrezzature e alle apparecchiature fornite e ai servizi erogati per tutta la durata del contratto;
- alcune clausole che sono relative al contratto che verrà stipulato con l'impresa; in particolare, già in questa sede, vengono disciplinate le penalità da applicare in caso di mancata rispondenza ai requisiti richiesti e/o a quanto contenuto nell'offerta tecnica, di ritardi nella consegna, ecc..

Rispetto alla documentazione finora illustrata, si evidenzia che, mentre il bando disciplina gli elementi generali della natura dei servizi appaltati e le modalità di svolgimento della gara, il capitolato speciale contiene invece le norme integrative per lo svolgimento della gara e la partecipazione ad essa. In particolare, relativamente alla valutazione dell'offerta tecnica, la descrizione presente nel bando e nel capitolato si riferisce ai criteri adottati, presentando essa i punteggi e sub punteggi da attribuire agli elementi e sub elementi all'offerta tecnica. Il capitolato integra tali aspetti, indicando nello specifico le professionalità richieste per l'erogazione dei servizi, essendo esse figure chiave per lo svolgimento di ogni singolo servizio richiesto.

2.4.3. Requisiti speciali di partecipazione

Per quanto concerne i requisiti di **capacità economica e finanziaria**, è richiesto il conseguimento, nell'ultimo triennio utile di un fatturato globale d'impresa complessivamente non inferiore a €1.000.000,00.

Relativamente ai requisiti di capacità tecnica e professionale, si richiede ai concorrenti di:

- essere iscritti presso la Camera di Commercio per servizi culturali archeologici e di ambito museale oggetto dell'appalto;
- garantire per i servizi oggetto d'appalto figure professionali specifiche quali archeologi e specialisti in diverse discipline, conservatori, restauratori, tecnici degli allestimenti, ecc., come indicati nell'allegato al capitolato speciale.

Si rileva che i fattori chiave per la partecipazione alla gara, al di là dei requisiti economici, sono riconducibili, proprio per la specificità di alcuni servizi, da un lato, al possesso in capo all'impresa di accreditamenti presso le Soprintendenze e/o di esperienze qualificate in alcune specifiche attività, dall'altro, all'impiego di risorse umane con particolari professionalità e qualifiche.

2.4.4. Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi

L'appalto viene aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata secondo i parametri e gli elementi indicati in dettaglio nel bando e nel capitolato, giusta l'attribuzione di un punteggio sino a 70 all'offerta tecnica e 30 all'offerta economica.

In particolare, alla valutazione dell'**offerta tecnica** sono attribuiti 70 su 100 punti, così ripartiti:

- progetto tecnico ed organizzativo, ovvero gradiente di esplicazione relativo alle diverse fasi previste per la realizzazione del progetto: punti 25/100 (max);
- merito tecnico-organizzativo: punti 45/100, secondo i seguenti valori ponderali specifici:
 - metodologie e tecniche utilizzate, capacità di monitoraggio dei risultati: punti 7 (max);
 - profilo tecnico-organizzativo da rilevarsi tramite elenco dei servizi similari svolti da almeno tre anni con riferimento anche a certificazioni e accrediti presso Enti documentabili, in particolare per l'allestimento di mostre e la loro promozione/comunicazione tramite materiale illustrativo e/o di tipo cartaceo: punti 15 (max);
 - capacità ed esperienza di coordinamento professionale e competenza specifica del gruppo di lavoro con produzione di singoli CV dei diversi componenti, come delle consulenze esterne di cui il partecipante alla gara decide di avvalersi per l'esecuzione degli interventi, dai quali si evincano titoli e competenze tecnico-scientifiche richieste: punti 23 (max).

L'aggiudicazione del servizio è effettuata a favore del concorrente che presenta l'offerta complessivamente più vantaggiosa, risultante dalla graduatoria di merito ottenuta attribuendo, a ciascuno, un punteggio pari alla sommatoria dei singoli valori assegnati ai singoli criteri di valutazione.

Per la valutazione dell'**offerta economica**, il punteggio massimo attribuibile è 30/100 e viene assegnato alla migliore offerta. Alle altre offerte sono attribuiti tanti punti che risultano dal seguente calcolo:

- $(\text{importo migliore offerta}) \times 30 / (\text{offerta da valutare})$.

La valutazione dell'offerta economica viene comunque effettuata solo relativamente alle proposte la cui offerta tecnica supera un valore soglia di 30 punti.

L'offerta tecnica, che presenta implicitamente un'elevata componente di progettazione, ha un punteggio massimo di 70 su 100, anche in ragione del fatto che la valutazione della progettazione dei servizi, del grado di specializzazione del team impiegato e della capacità di monitoraggio dello stesso sono fattori prevalenti rispetto agli elementi più strettamente legati alla dimensione economica.

L'offerta economica è in ogni caso subordinata a quella tecnica per la quale è fissato un valore soglia al di sotto del quale non si procede alla valutazione della componente economica.

Rispetto alla relazione tra requisiti di qualificazione e valutazione dell'offerta tecnica, si evidenzia che, se da un lato, il possesso di qualifiche e di risorse specializzate in base

ai profili richiesti costituisce un prerequisito per la partecipazione alla gara, dall'altro, è proprio sul "merito" delle esperienze realizzate, sulla qualità e ricchezza dei CV delle risorse, sulla tipologia e numerosità di certificazioni e accreditamenti conseguiti che le imprese si giocano la possibilità di ottenere punteggi differenti e quindi più o meno "meritevoli".

2.4.5. Controlli e monitoraggio

La valutazione e la verifica sull'andamento e sulla qualità dei servizi richiesti ed erogati, nonché i rapporti con la stazione appaltante sono adeguatamente disciplinati attraverso alcune specifiche prescrizioni già contenute nel capitolato speciale. In proposito si rileva infatti che:

- la capacità di monitoraggio, come emerge dall'analisi del capitolato e dai criteri di valutazione dell'offerta tecnica, è già oggetto di valutazione in sede di offerta, qualificando il "controllo" come un elemento importante della offerta stessa;
- sono disciplinati i controlli sulla qualità delle forniture e sull'erogazione dei servizi in termini di responsabilità e di ruoli dedicati nonché di modalità operative in termini di penali, garanzie e assistenza tecnica che l'appaltatore è obbligato a fornire e a specificare.

In particolare, l'art.7 del capitolato disciplina le modalità di erogazione del servizio, di consegna, installazione e messa in funzione, di cui si riportano, a titolo esemplificativo, alcune specifiche:

- i servizi devono essere erogati con esclusiva organizzazione, responsabilità e rischio a carico dell'impresa aggiudicataria, secondo caratteristiche, specifiche, modalità di espletamento e crono programma previsto nel progetto esecutivo dell'impresa aggiudicataria;
- la stazione appaltante accerta in corso d'opera che i servizi siano rispondenti a quanto previsto dal progetto e a quanto offerto dal soggetto aggiudicatario; anche delle attrezzature, delle apparecchiature, degli arredi, ecc., viene accertata la corrispondenza con quanto richiesto dal progetto e quanto previsto dal soggetto aggiudicatario nella propria proposta tecnica, e i prodotti non conformi alla qualità convenuta vengono restituiti a totale carico dell'impresa;
- le operazioni di consegna, di montaggio e di installazione del materiale devono essere preventivamente concordate con il responsabile del procedimento.

In particolare, l'art.10 prevede le penalità per ritardata consegna delle forniture, mentre l'art.11 disciplina le verifiche relative alla rilevazione della conformità del servizio/fornitura all'offerta presentata: esse vengono effettuate direttamente dal responsabile del procedimento con eventuale attività di supporto e controllo da parte delle Soprintendenze competenti.

Le verifiche sono finalizzate ad accertare che le attrezzature e le apparecchiature oggetto della fornitura siano conformi al tipo ed al modello descritto nel contratto e/o nei suoi allegati e che siano in grado di svolgere le funzioni richieste.

L'impresa aggiudicataria è obbligata a mettere a disposizione dell'incaricato del collaudo ogni elemento, documentazione, strumentazione e personale necessario alle prove e

a impegnarsi per la tempestiva eliminazione di tutti i difetti e/o vizi riscontrati in sede di verifica, pena, in casi estremi, la rescissione del contratto.

L'art.13 del capitolato relativo a garanzie ed assistenza tecnica è finalizzato ad assicurare il perfetto funzionamento delle attrezzature, apparecchiature, arredi, etc. per almeno due anni a decorrere dalla data del collaudo e a supportare le richieste dovute a malfunzionamenti che possono emergere in corso d'opera attraverso, ad esempio, la sostituzione delle parti di ricambio e di componenti che risultino difettosi, oppure lo svolgimento annuale di visite di manutenzione preventive gratuite al fine di verificare il grado di funzionalità delle attrezzature fornite, con particolare riferimento agli articoli con maggior contenuto tecnico/tecnologico.

La disamina di cui sopra tende ad evidenziare quali punti di forza del capitolato anche gli elementi più strettamente legati al controllo e al monitoraggio sia sugli aspetti più "tecnici" legati alle forniture sia su quelli maggiormente connessi con il controllo complessivo dei servizi, ribadendo come sia importante strutturare già in sede di gara, un sistema adeguato di strumenti che "normano" le attività a garanzia della corretta prestazione dei servizi. In questo caso, data la specificità dei servizi oggetto di gara, già in sede di capitolato, sono previste clausole che vincolano l'impresa a garantire qualità e corretto funzionamento, non solo all'avvio ma anche in corso d'opera, attraverso adeguati meccanismi di raccordo con la stazione appaltante e gli altri soggetti coinvolti.

2.4.6. Focus

L'appalto è stato regolarmente aggiudicato ed il servizio, per quanto appreso nel corso dell'intervista con la stazione appaltante, è stato avviato ed è in corso di esecuzione.

Ciò nonostante, si è ritenuto comunque opportuno, in rispondenza agli obiettivi perseguiti dal progetto in cui si inserisce la disamina del presente caso di studio, analizzare la documentazione di gara messa a disposizione dalla stazione appaltante per individuare alcuni dei (possibili) profili di criticità del bando di gara e procedere al relativo approfondimento.

A tale riguardo, è apparso opportuno concentrare l'attenzione sulle prescrizioni del bando di gara e del capitolato speciale che prevedono la necessità di garantire per il servizio in appalto (già quale requisito di capacità tecnica e professionale ai fini della partecipazione alla procedura di gara) "figure professionali specifiche quali archeologi e specialisti in diverse discipline, conservatori, restauratori, tecnici degli allestimenti etc. come indicati nell'allegato "A" al capitolato speciale d'appalto" (art.10, lett. c), del bando di gara).

In particolare, si è ritenuto di dovere verificare con attenzione l'effettiva compatibilità con i vigenti principi di diritto ed orientamenti giurisprudenziali comunitari e nazionali di una disciplina di gara (quale quella in esame) che, da un lato, richiede espressamente, quale requisito di partecipazione, la "garanzia" di potere impegnare nelle attività figure professionali aventi specifiche competenze e requisiti (dettagliatamente indicati nell'allegato "A" al capitolato speciale) e, dall'altro lato:

- l) non solo richiede, in sede di offerta tecnica, la produzione dei curricula del gruppo di lavoro;

- II) ma individua, tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, anche quello de "la capacità e l'esperienza di coordinamento professionale – competenza specifica del gruppo di lavoro", con attribuzione di punti 23 su un punteggio complessivo (sempre relativo all'offerta tecnica) di 70.

Si è, in sostanza, posto il problema di verificare se, ai fini della valutazione dell'offerta tecnica (e quale componente necessario dell'offerta medesima), la stazione appaltante abbia richiesto di documentare il medesimo requisito già richiesto ai fini dell'ammissione alla procedura di gara e, in particolare, se in sede di valutazione dell'offerta tecnica si sia inteso attribuire rilevanza:

- I) alla (mera) disponibilità di un gruppo di lavoro avente le competenze ed i requisiti di cui all'allegato "A" al capitolato speciale d'appalto (ossia, alla circostanza che il concorrente abbia a disposizione un gruppo di lavoro con le medesime competenze e requisiti già richiesti ai fini della qualificazione);
- II) ovvero alla maggiore o minore capacità del gruppo di lavoro (già rispondente ai requisiti minimi di cui all'allegato "A" richiamato) ad espletare il servizio in appalto nei termini di cui al progetto tecnico ed organizzativo dettagliato sempre in sede di offerta tecnica.

Quanto sopra, si precisa, al fine di accertare la compatibilità della disciplina di gara con il principio generale regolatore delle gare pubbliche, in ragione del quale è da ritenersi assolutamente vietata la commistione fra i criteri soggettivi di prequalificazione e quelli oggettivi afferenti alla valutazione dell'offerta ai fini dell'aggiudicazione; principio che, come costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, impone alle stazioni appaltanti di "tenere separati i requisiti richiesti per la partecipazione alla gara da quelli che invece attengono all'offerta e all'aggiudicazione" (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, Sez.VI, 15.12.2010, n.8933; nel senso che sussiste una rigida separazione tra "criteri di idoneità" – ossia, di selezione dell'offerente – e "criteri di aggiudicazione" – e, quindi, di selezione dell'offerta –, cfr. altresì Corte di Giustizia CE, Sez.I, 24.01.2008, n.532, Consiglio di Stato, Sez.V, 28.08.2009, n.5105, Consiglio di Stato, Sez.V, 16.02.2009, n.837, Consiglio di Stato, Sez.V, 14.10.2008, n.4971).

Orbene, l'attenta analisi del bando di gara (e le stesse informazioni acquisite nel corso dell'intervista con la stazione appaltante), se da un lato non hanno di certo consentito di escludere che le competenze ed esperienze oggetto di valutazione in sede di offerta tecnica non possano essere ricondotte (sotto il profilo sostanziale, ossia del relativo oggetto) alle competenze ed ai requisiti di cui all'allegato "A" al capitolato speciale, dall'altro lato hanno reso evidente l'oggettiva diversità funzionale dei due requisiti (quello di qualificazione e quello relativo all'offerta), posto che:

- I) mentre il primo è apparso chiaramente preordinato a garantire l'esistenza di un livello minimo di capacità tecnica e professionale (nei termini delle competenze e dei requisiti minimi dettagliati nell'allegato "A" al capitolato speciale), di talché, in sede di gara, la stazione appaltante ha potuto (e dovuto) procedere solo ad una verifica di conformità delle competenze e dei requisiti "dichiarati" alle competenze ed ai requisiti di qualificazione minimi prescritti dal richiamato allegato;
- II) il secondo è apparso funzionale a consentire alla stazione appaltante (e, per essa, alla commissione giudicatrice) la valutazione tecnico-discrezionale della maggiore o minore competenza del gruppo di lavoro all'esecuzione del servizio.

Detta valutazione tecnico-discrezionale, a sua volta, non ha di certo avuto ad oggetto le competenze ed i requisiti minimi del gruppo di lavoro siccome previsti e richiesti dall'allegato "A" al contratto di appalto (né, tantomeno, si è esaurita nella mera verifica della sussistenza di dette competenze e requisiti minimi), bensì ha interessato l'effettiva maggiore o minore competenza ed esperienza del gruppo di lavoro, quale presupposto e garanzia dell'effettiva esecuzione del servizio nei termini quali-quantitativi progettualmente proposti.

Interpretata nei termini sopra esposti, è emersa quindi evidente la legittimità della *lex specialis* di gara anche sotto il profilo in esame, posto che, seppure non esattamente rispondente ai principi di diritto in precedenza richiamati, è apparsa comunque assolutamente conforme a quell'ulteriore consolidato orientamento giurisprudenziale in *subiecta materia*, secondo il quale il divieto di commistione tra requisiti di partecipazione e requisiti dell'offerta tecnica può risultare attenuato con riferimento agli appalti di servizi, allorché "gli aspetti organizzativi non sono apprezzati in modo autonomo, avulso dal contesto dell'offerta, ma quale elemento idoneo ad incidere sulle modalità esecutive del servizio specifico e, quindi, quale parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta" (cfr., in termini, TAR Lazio, Roma, Sez.III, 07.02.2011, n.1128); di talché "pur senza voler contestare il noto orientamento giurisprudenziale di derivazione comunitaria secondo cui, essendo la procedura di gara tesa a selezionare la migliore offerta e non il miglior offerente, il bando di gara non può duplicare, nella previsione degli elementi dell'offerta oggetto di valutazione, la prescrizione dei requisiti di capacità tecnica ed economica già preliminarmente richiesti ai concorrenti ai fini dell'ammissione alla gara, non può però sottacersi che tale principio va applicato *cum grano salis* nelle procedure relative ad appalti di servizi, in cui l'offerta tecnica non si sostanzia in un progetto o in un prodotto, ma nella descrizione di un *facere* che può essere valutata unicamente sulla base di criteri quali-quantitativi, fra i quali ben può rientrare la considerazione della pregressa esperienza dell'operatore, come anche della solidità ed estensione della sua organizzazione d'impresa".

Sotto il profilo da ultimo indicato, pertanto, "appare legittimo che tra gli elementi oggetto di valutazione possa rientrare [come peraltro è previsto anche dal bando di gara in esame] anche il pregresso positivo svolgimento di servizi analoghi a quello oggetto di gara per un importo significativo. Una previsione siffatta non può dirsi seriamente in contrasto col principio sopra richiamato, laddove peraltro essa attribuisca un peso ponderale non decisivo all'elemento così considerato" (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez.IV, 25.11.2008, n.5808).

In termini sostanzialmente analoghi, d'altronde, si ritiene opportuno richiamare anche le sentenze del Consiglio di Stato, Sez.V, 02.10.2009, n.6002, Consiglio di Stato, Sez.V, 12.06.2009, n.3716 e Consiglio di Stato, Sez.VI, 09.06.2008, n.2770, le quali, pur ribadendo il principio della rigida separazione tra criteri di idoneità e criteri di aggiudicazione sanciti anche dalla giurisprudenza comunitaria, hanno precisato che tale principio "nel bando per l'appalto di servizi ... va attenuato in forza del fatto che dall'esperienza maturata da un concorrente possono trarsi indici significativi della qualità delle prestazioni e dell'affidabilità dell'impresa, qualora tali aspetti non risultino preponderanti nella valutazione complessiva dell'offerta" e che "nella gara pubblica indetta per l'aggiudicazione di un appalto di servizi, il principio di separazione tra requisiti soggettivi ... e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta, ..., non risulta eluso o violato allorché gli aspetti organizzativi non vengono considerati in quanto tali ma nella misura in cui garantiscono

la prestazione del servizio secondo le modalità prospettate nell'offerta, cioè considerando l'assetto organizzativo-strutturale non in modo avulso, e quindi come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva, ma come elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio e, quindi, come parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta".

Da ciò la sostanziale legittimità del bando di gara in parte equa, posto che, in ragione di quanto sopra osservato, il criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa avente ad oggetto la competenza ed esperienza del gruppo di lavoro:

- I) non assume rilevanza preponderante rispetto agli ulteriori criteri di valutazione dell'offerta tecnica;
- II) non ha ad oggetto la capacità del concorrente di prestare il servizio (invero già richiesta in sede di qualificazione), bensì l'adeguatezza della rispettiva organizzazione (il gruppo di lavoro) a prestare il servizio per come proposto in offerta.

Medesima considerazione può effettuarsi anche per l'ulteriore criterio di valutazione dell'offerta tecnica, pure richiesto dal bando di gara in esame, relativo al "profilo tecnico-organizzativo [del concorrente] da rilevarsi tramite elenco dei servizi similari svolti da almeno tre anni [dallo stesso concorrente] con riferimento pure a certificazioni e accrediti presso enti", posto che pare evidente che anche tale requisito:

- I) da un lato, aggancia espressamente l'esperienza pregressa del concorrente al "profilo tecnico-organizzativo" dell'impresa; di talché pare evidente che detta esperienza assume rilevanza ai fini della valutazione dell'affidabilità del concorrente e del possesso di un'organizzazione tale da garantire il regolare espletamento del servizio nei termini di cui al progetto proposto;
- II) dall'altro non pare tale da assumere ex se rilevanza preponderante ai fini della valutazione dell'offerta medesima.

2.5. Siti della provincia di Trapani

Il bando, pubblicato nell'anno 2010, ha ad oggetto l'affidamento in **concessione** della gestione di un sistema territoriale integrato di servizi per il pubblico, così come previsto dall'art.117 del D.Lgs. n.42/2004.

La durata della concessione è di quattro anni. Può tuttavia essere rinnovata per una sola volta e per la stessa durata, mediante la procedura prevista dall'art.57 del D.Lgs. n.163/2006, previa verifica dell'avvenuto adempimento, da parte del concessionario, a tutti gli oneri derivanti dalla concessione scaduta.

L'anno di pubblicazione del bando è il 2010.

2.5.1. Caratteristiche del bando

La stazione appaltante è il **Dipartimento Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana** e l'affidamento dei servizi avviene attraverso procedura aperta, con l'osservanza delle norme previste dal D.Lgs. n.163/2006.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**.

Il bando definisce il valore complessivo della concessione e ne stabilisce il **regolamento economico**, che prevede un canone fisso, oltre una quota percentuale sul fatturato annuo (netto di IVA) conseguito nella gestione dei servizi integrati, da corrispondere alla stazione appaltante ed un aggio per il concessionario sul servizio di biglietteria.

Il bando è relativo alla gestione dei servizi così come definiti all'art.117 del D.Lgs. n.42/2004 (Codice dei Beni Culturali) integrati con quelli relativi alla biglietteria da erogarsi in ragione di piani e proposte, da predisporre e presentarsi dai concorrenti in fase di gara, relativi allo svolgimento dei servizi in rispondenza alle prescrizioni del capitolato speciale in merito ai contenuti, alle caratteristiche e alle modalità di esecuzione.

I servizi oggetto del bando appartengono alle seguenti macrocategorie, individuate in base ad un'analisi sui servizi esternalizzati dalle Pubbliche Amministrazioni nell'ambito del settore dei beni culturali:

- **progettazione e realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi che richiedono contemporaneamente attività di progettazione e realizzazione; in sostanza, la componente di progettazione si accompagna (anzi precede) la realizzazione, garantendo l'efficacia, l'efficienza e la qualità del servizio, di talché essa costituisce un elemento del contenuto dell'offerta ed è allo stesso tempo oggetto di valutazione della stessa;
- **realizzazione**: categoria nella quale rientrano i servizi per i quali sono richiesti esclusivamente lo svolgimento e l'implementazione secondo le modalità già dettagliate nel capitolato di gara.

In particolare, appartengono alla prima macrocategoria i seguenti servizi oggetto del bando:

- servizi editoriali riguardanti libri, cataloghi, prodotti multimediali e ogni altro materiale informativo;
- oggettistica e merchandising;
- organizzazione di mostre, manifestazioni culturali, iniziative promozionali, di valorizzazione e comunicazione;

mentre appartengono alla seconda, gli altri servizi oggetto del bando:

- vendita di prodotti editoriali e oggettistica;
- servizi di accoglienza;
- servizi di informazione, di guida e assistenza didattica;
- servizi di trasporto dei visitatori all'interno dei siti culturali;
- servizi di caffetteria e ristorazione;
- servizi di allestimento (realizzazione allestimenti e fruizione);
- servizi di biglietteria.

Altra caratteristica dei servizi oggetto del bando è il loro prevalente **orientamento al pubblico**, anche se, proprio per la natura dei servizi affidati, e, in particolare, per le attività più strettamente connesse alla componente di progettazione, essi sono **diretti anche all'amministrazione**, riguardando attività "istituzionali" finalizzate a migliorare la gestione complessiva dei contenitori culturali attraverso servizi qualificati e di supporto all'amministrazione stessa. Tale supporto è da intendersi anche quale integrazione

di competenze e risorse che, non essendo disponibili all'interno, vengono per l'appunto esternalizzate con l'obiettivo ultimo di produrre servizi efficienti ma anche efficaci e innovativi dal punto di vista del raggiungimento di target di pubblico più ampi oppure delle modalità di attuazione degli stessi.

Nella fattispecie, con riferimento ai servizi richiesti, rientrano in questa categoria tutte le attività creative e di sviluppo, quali la progettazione delle linee editoriali e dell'oggettistica, la programmazione di mostre, eventi culturali, la progettazione di attività promozionali e di comunicazione, che sono parte integrante dell'offerta dei concorrenti e rilevano nella valutazione dell'offerta da parte dell'amministrazione.

Sono viceversa essenzialmente diretti al pubblico i servizi di accoglienza, di informazione, di guida ed assistenza didattica, il servizio di biglietteria, la caffetteria e la ristorazione, i servizi di trasporto.

L'affidamento dei servizi richiesti avviene secondo un **modello di integrazione** che si può definire **interno e multiplo** in quanto si riferisce a servizi di natura diversa **affidati congiuntamente** da un'unica stazione appaltante (lo stesso Dipartimento Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana) e afferenti alla **gestione di più contenitori culturali** (aree archeologiche di Segesta, Selinunte e Cave di Cusa, Museo Archeologico Baglio Anselmi, Museo del Satiro - chiesa di Sant'Egidio -, Museo regionale Agostino Pepoli).

2.5.2. Progettazione del bando

La progettazione del bando ha come output finale la documentazione ufficiale di gara che descrive in modo esaustivo e dettagliato tutti gli aspetti e gli iter della gara, quindi l'oggetto e i contenuti del bando, le fasi e le modalità con cui si svolge la procedura.

La documentazione di gara esaminata comprende:

- il Bando;
- il Capitolato Speciale.

I contenuti e il procedimento di gara sono organizzati con coerenza e completezza nei seguenti documenti:

- **il bando**, che contiene le informazioni principali, l'iter e gli aspetti della procedura di gara: denominazione e riferimenti dell'amministrazione aggiudicatrice, riferimenti per la consultazione della documentazione di gara, indicazione dei luoghi di esecuzione dei servizi, procedura di aggiudicazione, durata e tipologia dei servizi, valore economico della concessione (canone e corrispettivi delle prestazioni), termini per la ricezione delle domande e delle offerte e indicazione della data della prima seduta di gara e delle modalità di esame, valutazione e analisi della documentazione, garanzia richiesta, requisiti generali e speciali di partecipazione, criteri di aggiudicazione (con il dettaglio dei punteggi e dei fattori ponderali sia per l'offerta tecnica che per quella economica, con l'esplicitazione delle formule di calcolo del punteggio da assegnare ai concorrenti ai fini della elaborazione della graduatoria), responsabile del procedimento;
- **il capitolato speciale**, che descrive nel dettaglio:
 - la tipologia dei servizi in termini di contenuti minimi e di specifiche relative ad

argomenti da trattare (in particolare per i servizi editoriali), target di pubblico (in particolare, per le attività di guida e assistenza didattica che, ad esempio, sono principalmente indirizzate a scuole e turismo individuale e/o organizzato), linee guida per la loro progettazione e realizzazione in termini di requisiti qualitativi e/o operativi (ad esempio, nell'ambito dei servizi di informazione e comunicazione si richiede al concessionario di elaborare un piano esecutivo annuale da predisporre in accordo con l'amministrazione);

- le modalità di svolgimento e di erogazione dei servizi: le sedi, le caratteristiche e le modalità di funzionamento dei servizi, i termini per la loro attivazione e le modalità di tariffazione di alcuni di essi;
- gli aspetti che attengono alle procedure e alle prescrizioni che verranno recepite e/o allegate al contratto in tema di:
 - sicurezza;
 - rapporti con l'amministrazione;
 - reclami e suggerimenti;
 - assicurazioni;
 - vigilanza sulla gestione e controllo di qualità;
 - obblighi ed oneri del concessionario;
 - modalità di pagamento di canoni e corrispettivi;
 - inadempienze e penali;
 - durata della concessione;
 - cessazione;
 - decadenza
 - foro competente.

In particolare, **il bando di gara** dettaglia gli aspetti legati alla presentazione e alla verifica dei requisiti generali e speciali e alla procedura di aggiudicazione, compresi gli elementi necessari per sviluppare le offerte, di cui vengono fornite le specifiche dei contenuti. Tali specifiche sono collegate in ultimo ai criteri individuati per l'aggiudicazione, che prevedono l'assegnazione di punteggi specifici e fattori ponderali in base all'importanza/prevalenza di una componente di progettazione rispetto alle altre e alle forme di miglioramento applicabili che costituiscono parte integrante e importante, in questo caso, dell'offerta tecnica.

Il capitolato speciale fornisce le linee guida generali e specifiche per la progettazione e la realizzazione dei servizi.

Rispetto ad alcuni servizi, vengono indicate le specifiche relative alla progettazione, alla tipologia di prodotti (in alcuni casi, esemplificative, in altri, viceversa, esaustive) da sviluppare e realizzare, al timing, agli interlocutori e ai passaggi di condivisione e approvazione necessari per i servizi che richiedono la redazione di progetti e piani, nonché per tutte le proposte e iniziative che il concessionario decide di sviluppare in corso d'opera. Le altre attività prevedono comunque meccanismi di raccordo, già in questa

sede indicati, con gli organi competenti (una Struttura Intermedia dell'amministrazione) che hanno un ruolo di supervisione e controllo complessivo sui servizi affidati in concessione.

A supporto di quanto esposto sopra, si forniscono alcune informazioni di dettaglio:

- *per i prodotti da realizzare, viene specificata, ad esempio, la tipologia di prodotti editoriali (opuscoli, monografie settoriali, ecc), di quelli multimediali (video e cd), dell'oggettistica (cartoline, accessori di abbigliamento, ecc);*
- *per la didattica, si richiedono progetti mirati per le scuole, per le audio guide vengono indicate le diverse lingue in cui devono essere disponibili;*
- *per l'organizzazione di mostre ed eventi, si disciplinano le regole della programmazione iniziale e annuale (con indicazione delle aree tematiche e del piano economico/finanziario da presentare, della possibilità di attivare eventuali sponsor da sottoporre comunque agli organi competenti per l'approvazione);*
- *per le iniziative promozionali e di comunicazione, si danno indicazioni circa le modalità con cui devono essere gestite e gli elementi preferenziali di valutazione (ad esempio, l'esistenza di accordi, adeguatamente documentati, di carattere turistico ed economico con operatori specializzati nel settore turistico).*

Una menzione particolare merita la parte relativa all'impiego degli addetti ai servizi, dove viene richiesta la presentazione di un preciso modello organizzativo che descriva ruoli e responsabilità per l'esecuzione dei servizi, competenze e qualifiche del personale da dedicare ai singoli servizi.

2.5.3. Requisiti speciali di partecipazione

In merito ai requisiti speciali di partecipazione alla gara, il bando segue la tendenza generale di tutte le amministrazioni e quindi, per la capacità economica e finanziaria, vengono fissati dei limiti di accesso basati sul fatturato medio annuo, mentre, per la capacità tecnica e professionale, si richiede di aver realizzato gli stessi servizi oggetto nel bando e di avere un determinato dimensionamento organizzativo. Entrambe le tipologie di requisiti si riferiscono ad un arco temporale triennale, precedente a quello di riferimento del bando (l'anno 2010).

In particolare, per la **capacità economica e finanziaria** si richiede la dichiarazione del fatturato globale d'impresa degli ultimi tre esercizi e che i concorrenti abbiano realizzato, sempre nell'arco del triennio precedente alla data di pubblicazione del bando di gara, un fatturato medio annuo almeno pari al valore di ciascuno dei due lotti in cui si articola la concessione della concessione, pari a €738.699,68 (il primo) e €65.532,60 (il secondo).

Per la **capacità tecnica e professionale**, si accettano le domande di concorrenti che abbiano svolto negli ultimi tre anni effettiva attività nei settori attinenti all'appalto: ad esempio, assistenza didattica, organizzazione di mostre, eventi e manifestazioni culturali, organizzazione di iniziative promozionali, gestione di biglietterie (accompagnata dalla documentazione necessaria per descrivere le attività svolte, ad esempio: l'elenco delle sedi di effettivo svolgimento di servizi analoghi, corredato da indicazioni circa la

durata, il numero medio annuo di addetti al servizio e le relative qualificazioni professionali, nonché il fatturato annuo conseguito per le diverse sedi). Vanno inoltre dichiarati:

- il numero medio di personale utilizzato nel triennio per i servizi di cui sopra;
- la disponibilità di attrezzature, di materiali e di equipaggiamento tecnico attinente ai servizi;
- il possesso della certificazione di qualità (ISO 9001) non antecedente al 2007 distinta per ciascuno dei servizi attivati.

E' inoltre richiesta la descrizione delle misure adottate dal concorrente per garantire la qualità dei servizi.

2.5.4. Offerta tecnica ed economica, criteri di valutazione e punteggi

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con attribuzione di un punteggio sino a 70 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica.

L'**offerta tecnica** viene valutata sulla base dei seguenti elementi cui vengono attribuiti punteggi e sub punteggi rispetto ai parametri specifici di seguito indicati:

- a. caratteristiche qualitative del progetto di gestione generale dei servizi integrati (con esclusione delle attività di organizzazione di mostre, eventi culturali e attività promozionali) con riguardo anche al piano economico finanziario, al modello organizzativo, al numero di addetti e alle rispettive qualificazioni professionali, anche in riferimento al titolo di studio posseduto, per ogni specifico servizio ed alle tariffe offerte al pubblico: totale punti 30, assegnati sulla base dei seguenti parametri:
 1. capacità di realizzare una fruizione "reticolare" di tutti i siti e l'attivazione di relazioni con i soggetti locali (enti, associazioni, privati): punti 3;
 2. qualità dell'offerta dei servizi: punti 25;
 3. presenza di indicatori di prestazione dei servizi realizzati: punti 2;
- b. caratteristiche qualitative del Piano delle attività di valorizzazione, mostre ed eventi culturali: punti 10;
- c. caratteristiche qualitative del Piano di sviluppo dei servizi di informazione: punti 4;
- d. caratteristiche qualitative del Piano delle attività didattiche: punti 3;
- e. caratteristiche qualitative del Piano delle attività promozionali e di comunicazione: punti 4;
- f. caratteristiche estetiche e funzionali degli allestimenti, delle strutture e delle apparecchiature tecnologiche di vendita e del servizio: punti 9, assegnati sulla base dei seguenti parametri:
 1. qualità dell'allestimento degli spazi: punti 4;
 2. qualità dell'immagine di presentazione e segnalazione dei servizi del concessionario: punti 5;
- g. eventuali forme di miglioramento applicabili al progetto e proposta ed attuazione di

ulteriori servizi (ulteriori servizi e agevolazioni per le visite e il benessere dell'utenza, quali, mezzi di locomozione interna del sito, calchi e riproduzione di beni per esperienze tattili, ecc.): punti 10.

Elementi chiave della valutazione dell'offerta tecnica sono dunque la capacità progettuale e di programmazione complessiva del concorrente (al progetto di gestione integrata dei servizi viene attribuito il punteggio più alto), soprattutto con riferimento alle componenti creative e innovative, alla qualità (misurabile anche attraverso indicatori prestazionali e di risultato che vengono richiesti e contribuiscono anch'essi al conseguimento di un punteggio) e agli aspetti economici/finanziari; la capacità gestionale infatti risulta fondamentale nelle concessioni dove deve essere garantita in un qualche modo la sostenibilità economica/finanziaria del concessionario a garanzia della continuità nel pagamento di canoni e altre royalties all'amministrazione.

Oltre alla capacità di ipotizzare potenziali partnership (valutata ad hoc, cfr. punto a.1.) con altri soggetti, che rappresenta uno dei fattori chiave per la valorizzazione (così come anche disciplinato dal D. Lgs. 42/2004), viene particolarmente "premiata" la capacità propositiva dei concorrenti in quanto un apposito punteggio, con un peso rilevante anche rispetto a quanto viene mediamente riconosciuto alla stessa in altri bandi oggetto di analisi, viene attribuito a coloro che sono in grado di sviluppare proposte migliorative e/o aggiuntive rispetto a quanto è previsto dal capitolato.

La valutazione dell'**offerta economica** si basa su tre elementi:

- a. misura in aumento sul canone annuo fisso: punti 10;
- b. misura in aumento sulla quota percentuale degli incassi rispetto a quella posta a base d'asta da corrispondere all'Amministrazione: punti 5;
- c. misura in aumento sulla quota percentuale degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti da corrispondere all'Amministrazione: punti 10;
- d. misura in aumento sulla quota percentuale degli incassi annui di eventuali corrispettivi aggiuntivi per le prestazioni di servizi per manifestazioni, eventi straordinari e altri servizi, da corrispondere all'Amministrazione: punti 5.

Per l'attribuzione dei punteggi, alla migliore offerta viene attribuito il punteggio massimo previsto per gli elementi di cui alle lettere a., b., c. e d.. Alle altre offerte, il punteggio viene attribuito secondo la seguente proporzione:

$B : X = A : Y$ (metodo del confronto a coppie),

dove:

A = migliore offerta;

B = altra offerta;

Y = punteggio massimo;

X = punteggio altra offerta.

Effettuata l'attribuzione dei punteggi di natura economica, la commissione procede alla somma, per ogni concorrente, del punteggio conseguito in base all'offerta tecnica e di quello conseguito in base all'offerta economica e redige la classifica di gara. Il concorrente che consegue il punteggio più alto è dichiarato provvisoriamente aggiudicatario. In caso di più imprese a pari punteggio, viene prescelta quella che ha conseguito il

maggior punteggio nella graduatoria relativa alla qualità della proposta progettuale. In caso di ulteriore parità si procederà mediante sorteggio pubblico.

L'offerta tecnica, che presenta espressamente un'elevata componente di progettazione, ha un punteggio massimo di 70 su 100, anche in ragione del fatto che la valutazione della qualità dei servizi, anche ai fini dell'ampliamento del target di pubblico e dell'ottimizzazione della gestione, è un fattore prevalente rispetto agli elementi più strettamente legati alla dimensione economica.

L'offerta economica, cui viene attribuito un punteggio massimo di 30 su 100, dovrebbe tener conto delle condizioni per le componenti aggiuntive di "ricavo" derivanti dalla gestione dei servizi, riconducibili in ultimo alla capacità del concessionario di elaborare ipotesi previsionali in linea con quanto effettivamente sarà in grado di realizzare nel corso dell'affidamento.

La previsione e fissazione di tali condizioni è strettamente legata in ogni caso a quelli che saranno i margini per il concessionario il quale sopporta buona parte del rischio relativo alla "riuscita" della gestione complessiva dei servizi.

2.5.5. Controlli e monitoraggio

La valutazione e la verifica sull'andamento dei servizi e i rapporti con il concessionario sono adeguatamente disciplinati attraverso alcune specifiche prescrizioni già contenute nel capitolato che riguardano:

- i rapporti con l'amministrazione (art. 6 - Rapporti con l'Amministrazione);
- la gestione dei reclami e suggerimenti (art. 12 - Reclami e suggerimenti);
- il controllo e monitoraggio dei servizi (art. 14 - Vigilanza sulla gestione e controllo di qualità).

2.5.6. Rapporti con l'Amministrazione

Il concessionario, preventivamente all'attivazione del servizio, deve sottoporre all'approvazione dell'amministrazione un preciso modello organizzativo che descrive le risorse impiegate distinte per competenza e qualifica, per numero, per responsabilità, per collocazione, per tipologia di rapporto, e deve attenersi alle indicazioni e/o correzioni che perverranno dall'amministrazione.

Il concessionario deve inoltre fornire all'amministrazione, anche a fini statistici mese per mese, l'andamento della propria attività di biglietteria con l'indicazione del numero dei visitatori, della loro nazionalità ed età, della tipologia dei biglietti emessi a titolo oneroso o gratuiti, degli incassi giornalieri, dell'incasso totale, secondo la modulistica che viene fornita dall'amministrazione.

La Struttura Intermedia designa un referente dei servizi per il pubblico con il quale il concessionario deve interfacciarsi per la migliore conduzione dei servizi.

Il concessionario deve indicare al momento dell'attivazione del servizio, la persona che svolge le funzioni di responsabile dei servizi dati in concessione e il suo sostituto.

2.5.7. Reclami e suggerimenti

L'amministrazione si riserva la facoltà di raccogliere con mezzi, personale e procedure proprie, le valutazioni di customer satisfaction dei clienti sulle prestazioni del concessionario.

Il concessionario deve informare l'amministrazione di tutte le osservazioni, i reclami e i suggerimenti, presentati sotto qualsiasi forma, dai clienti del servizio e deve inoltre corredare l'informazione con rapporti scritti contenenti spiegazioni, giustificazioni, proposte utili.

Le osservazioni i reclami e i suggerimenti che pervengono direttamente all'amministrazione vengono trasmessi al concessionario che fornirà, obbligatoriamente e per iscritto, le spiegazioni e le giustificazioni del caso.

2.5.8. Vigilanza sulla gestione e controllo di qualità

La vigilanza sulla gestione di tutti i servizi in concessione è svolta dall'Assessorato Regionale ai Beni Culturali e Identità Siciliana, e per esso dalla pertinente Struttura Intermedia che provvede anche al controllo della qualità dei servizi.

Il concessionario è tenuto a presentare annualmente il bilancio di esercizio, aggregato e diviso per sito, delle attività espletate oltre al servizio di biglietteria, ai fini del computo delle quote percentuali dei canoni.

L'amministrazione si riserva la facoltà di procedere in ogni momento ad ispezioni, verifiche, accessi al fine di accertare la corretta conduzione dei servizi e la piena applicazione di tutte le norme vigenti.

Al fine di supportare l'attività di vigilanza e, più in generale, di implementare un processo compiuto e indipendente di monitoraggio e controllo dell'attività del concessionario e dei livelli di soddisfacimento dell'utenza, il Dipartimento si riserva la possibilità di individuare uno specifico sistema di monitoraggio e controllo da affidare ad un soggetto terzo scelto mediante apposita procedura competitiva.

Il livello dei controlli sulla gestione risulta dunque particolarmente elevato in quanto presenta le seguenti caratteristiche:

- *viene effettuata un'attività di analisi del pubblico, quindi della tipologia del flusso di visitatori, dei livelli di soddisfazione degli stessi e di eventuali reclami e suggerimenti che devono essere gestiti con una duplice finalità: da un lato, verificare la qualità dei servizi e la corretta ed efficiente gestione da parte del concessionario rispetto a quanto proposto in sede offerta, dall'altro, valutare eventuali azioni correttive e migliorative rispetto alla tipologia di servizi erogati, cercando quanto più possibile di adeguare l'offerta alla domanda del pubblico;*
- *viene svolta, attraverso la creazione di regole e meccanismi di governance, un'attività di vigilanza sul concessionario finalizzata, da un lato, a valutare gli sviluppi progettuali e la programmazione degli interventi, dall'altro, a monitorare l'andamento gestionale della concessione attraverso la produzione di reportistica adeguata con l'obiettivo di verificare gli elementi di redditività (e quindi i relativi corrispettivi da liquidare) ed, eventualmente, implementare interventi correttivi in itinere.*

2.5.9. Focus

Con D.D.G. n.2674 del 26.10.2010 la stazione appaltante ha sospeso i termini di presentazione delle offerte per la partecipazione ai bandi di concessione per la gestione del sistema territoriale integrato di servizi per il pubblico delle diverse Province regionali, tra cui anche il bando in esame relativo alla Provincia regionale di Trapani.

In motivazione del predetto provvedimento, è stato osservato (tra l'altro) che:

- I) non era stato possibile acquisire la documentazione degli attuali concessionari in merito al personale già utilizzato per consentire ai concorrenti le valutazioni richieste dall'articolo 16 del bando;
- II) erano pervenuti numerosi e complessi quesiti cui occorreva rispondere fornendo interpretazioni autentiche delle norme di gara, conformi ad indirizzi giurisprudenziali non univoci o conseguenti all'assenza di apposita normativa in materia di affidamenti in concessione dei servizi;
- III) erano stati notificati ricorsi giurisdizionali avverso i bandi, rispetto ai quali occorreva individuare le più opportune difese dell'amministrazione.

Dalle ricerche successivamente espletate è stato possibile verificare che con D.D.G. n.95 del 31.01.2011 i termini di presentazione delle offerte per la partecipazione ai predetti bandi, ivi compreso il bando in esame, sono stati nuovamente riaperti, giusta le modifiche ed integrazioni apportate medio tempore alla lex specialis di gara.

In assenza di più precise indicazioni sia in ordine al contenuto, all'oggetto ed ai motivi delle richieste di chiarimento e dei ricorsi richiamati nella D.D.G. n.2674/2010, sia alle modifiche ed integrazioni successivamente apportate alla lex specialis di gara, sia all'esito della procedura riattivata con la D.D.G. n.95/2011 (procedura che, per quanto è dato conoscere, dovrebbe essere ancora in corso di espletamento alla data del presente lavoro), si è ritenuto opportuno, in rispondenza agli obiettivi perseguiti dal progetto in cui si inserisce la disamina del presente caso di studio, individuare alcuni dei (possibili) profili di criticità del bando di gara già pubblicato nel 2010 e procedere al relativo approfondimento in ragione dei principi di diritto e giurisprudenziali vigenti in materia.

In particolare, si è concentrata l'attenzione sulle seguenti clausole del bando di gara:

- 1) la facoltà di rinnovo della concessione per una sola volta e per la stessa durata (quattro anni) mediante la procedura di cui all'art.57 del D.Lgs. n.163/2006 (art.7);
- 2) l'obbligo degli operatori economici interessati a partecipare alla gara, invero disciplinato in termini di requisito di ammissione, di impegnarsi ad avere sede o domicilio nel territorio della Regione Siciliana in caso di aggiudicazione (art.10);
- 3) la realizzazione, quale requisito di capacità economico-finanziaria, di un fatturato medio annuo almeno pari al valore economico della concessione per singolo lotto (art.13.3.);
- 4) la previsione, tra i requisiti di capacità tecnica e professionale, di una dichiarazione circa il numero medio di personale utilizzato nel triennio per servizi analoghi a quelli oggetto della gara (art.13.4., lett.b));
- 5) la rimessione alla commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche, della fissazione dei criteri tecnico-discrezionali cui la stessa si doveva attenere per la valutazione delle proposte dei concorrenti (art.18).

In merito alla facoltà di rinnovo di cui all'art.7 del bando di gara, è opportuno precisare che la stessa non pare concretizzarsi:

- I) né un'ipotesi di rinnovo tacito (in ogni caso, difatti, la rinnovazione del contratto è subordinata ad una valutazione e ad un provvedimento espresso della stazione appaltante), peraltro espressamente vietato ex art.57, comma 7, del D.Lgs. n.163/2006;
- II) né un'ipotesi di proroga (ciò che presupporrebbe la mancata scadenza della concessione); il riferimento all'esperimento della procedura negoziata ex art.57 del D.Lgs. n.163/2006 e alla necessaria verifica dell'avvenuto adempimento del concessionario a tutti gli oneri derivanti dalla concessione induce difatti a ritenere che (correttamente) il rinnovo potrebbe intervenire solo successivamente alla scadenza dei termini di efficacia della precedente concessione.

La fattispecie di rinnovo prevista dalla lex specialis di gara sembrerebbe pertanto più correttamente riconducibile alla previsione di cui all'art.57, comma 5, lett.b), del D.Lgs. n.163/2006, ai sensi del quale, nei contratti pubblici relativi a servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara è consentita "per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario; l'importo complessivo stimato dei servizi successivi è computato per la determinazione del valore globale del contratto, ai fini delle soglie di cui all'articolo 28".

Senonché, pur riconoscendo in linea di principio la riconducibilità della disciplina del rinnovo in esame alla previsione normativa da ultimo indicata, non può non sottolinearsi come detta disciplina non appaia pienamente conforme al dettato normativo, posto che, stante a quanto emerso dall'analisi della documentazione di gara disponibile, non sembrerebbe che nella determinazione del valore della concessione la stazione appaltante abbia proceduto a considerare il valore complessivo della concessione quale risultante anche dall'imputazione del valore relativo all'eventuale periodo di rinnovo (ciò che, quanto meno, avrebbe dovuto determinare un raddoppio del valore globale stimato di cui all'art.5 del bando di gara); ciò che, oltre che contrastare con la disciplina di cui alla norma da ultimo indicata, finisce inevitabilmente con il condizionare anche la corretta determinazione del valore cui effettivamente rapportare l'importo del fatturato medio annuo richiesto quale requisito di capacità economico-finanziaria per la partecipazione alla gara.

Che anzi, con riferimento al profilo da ultimo indicato, non può non evidenziarsi (venendo in tal modo alla disamina del profilo di cui previamente sub 3) anche l'apparente sproporzionalità ed irragionevolezza della stessa previsione di cui all'art.13.3. del bando di gara, con la quale la stazione appaltante, nel disciplinare proprio il requisito di capacità economico-finanziaria, richiede addirittura il possesso, nell'ultimo triennio, di un fatturato medio annuo (ossia, quale media annuale) pari all'intero valore di una concessione di durata quadriennale; ciò con la conseguenza di limitare arbitrariamente e senza alcuna apparente giustificazione la partecipazione alla procedura di gara uni-

camente ad operatori economici in possesso di un fatturato medio annuo di €738.699,68 (lotto TP1) o €65.532,60 (lotto TP2), pari addirittura a quattro volte l'importo medio del valore della concessione all'anno, ammontante a €184.674,92 (lotto TP1) o €16.383,15 (lotto TP2); ovvero, il che è lo stesso sotto il profilo degli effetti e delle conseguenze, che devono avere realizzato nell'ultimo triennio un fatturato complessivo di €2.216.099,04 (lotto TP1) o €196.597,80 (TP2), a fronte di un valore quadriennale della concessione pari a €738.699,68 (lotto TP1) o €65.532,60 (lotto TP2).

Né, sempre sotto il profilo in esame, pare logica e/o rispondente ai più generali principi in materia di requisiti di qualificazione la circostanza che, in ipotesi di concorso del medesimo operatore economico all'affidamento di entrambi i lotti in gara (TP1 e TP2), il bando richiede la dimostrazione del possesso di un requisito di capacità economico-finanziaria rapportato non già al valore complessivo dell'intera concessione, bensì al valore dei singoli (ed autonomi) lotti; soprattutto ove si consideri che ciò, se da un lato finisce con lo "sganciare" il requisito di partecipazione economico-finanziaria dal valore effettivo e totale dei servizi (ancorché in lotti) per cui il medesimo operatore economico decide di presentare la propria offerta, dall'altro lato consente una sostanziale duplicazione dei medesimi requisiti economico-finanziari per la partecipazione alla medesima gara.

Perplessità possono avanzarsi anche in ordine alla legittimità del requisito di territorialità richiesto dall'art.10 del bando di gara.

Ed invero, pur essendo vero che la *lex specialis* non richiede la dimostrazione di avere la sede legale o un domicilio nel territorio della Regione Siciliana già al momento della presentazione dell'offerta (l'articolo in esame richiede infatti unicamente di presentare una dichiarazione di impegno in tal senso nell'ipotesi di aggiudicazione della gara), dalla documentazione esaminata non si evincono le motivazioni e/o le esigenze, invero funzionali a garantire la qualità o la regolarità nell'erogazione dei servizi in concessione, destinate ad essere soddisfatte dal richiesto requisito di territorialità (o meglio, il cui soddisfacimento può essere garantito solo attraverso l'esistenza della sede legale o del domicilio del concessionario nella Regione Siciliana).

A ciò deve aggiungersi che detto requisito di territorialità è addirittura riferito genericamente al territorio della Regione Siciliana e non della Provincia nella quale i servizi devono essere espletati; ciò che induce a ritenere la prescrizione in esame potenzialmente illegittima in quanto in contrasto con i principi comunitari e nazionali della libera prestazione di servizi e di divieto di ogni discriminazione *ratione loci*.

Di dubbia legittimità si configura anche la previsione di cui all'art.13.4., lett.b) del bando di gara, con la quale la stazione appaltante, ai fini della dimostrazione del requisito di capacità tecnica e professionale, ha richiesto l'esibizione (si riporta testualmente) di una "dichiarazione circa il numero medio di personale utilizzato nel triennio per i servizi di cui al punto precedente", ossia i servizi analoghi a quelli oggetto della concessione.

Vero è che detta previsione risulta riconducibile a quanto previsto e disciplinato, sempre in materia di requisiti di capacità tecnica e professionale, dall'art.42, comma 1, lett.g), del D.Lgs. n.163/2006, ai sensi del quale "negli appalti di servizi e forniture la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornita in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso delle forniture o dei servizi: g) per gli appalti di servizi, indicazione del numero medio annuo di dipendenti del concorrente e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni".

Senonché, non v'è chi non veda come la mancata indicazione del numero minimo (anziché medio) del personale utilizzato nel triennio per l'espletamento di servizi analoghi, finisce con il privare di qualsiasi reale valore ed efficacia la prescrizione in esame e, soprattutto, rischia di rimettere alla stazione appaltante un'illegittima valutazione discrezionale, in sede di verifica del possesso dei requisiti speciali di partecipazione, dell'adeguatezza o meno, per la gestione dei servizi da affidare in concessione, del personale medio già utilizzato per l'espletamento di servizi analoghi.

Fondate perplessità possono infine sollevarsi anche nei confronti della previsione di cui all'art.18 del disciplinare di gara, ai sensi della quale "la commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche, fisserà i criteri tecnico discrezionali a cui si atterrà per la valutazione delle proposte dei concorrenti"; detta previsione pare difatti in contrasto con la disposizione di cui all'art.83, comma 4, del D.Lgs. n.163/2006, quale risultante a seguito delle modifiche di cui al D.Lgs. n.152/2008 e, in particolare, a seguito dell'avvenuta abolizione della facoltà della commissione giudicatrice di fissare in via generale i criteri motivazionali (ancorché di natura tecnico-discrezionale) cui attenersi in sede di attribuzione, a ciascun criterio e sub criterio di valutazione, del punteggio tra il minimo e il massimo prestabiliti dal bando.

CONCLUSIONI

La prima, importante, evidenza che il lavoro mette in luce è la difficoltà oggettiva di condurre analisi sistemiche e a largo raggio sui fenomeni connessi alla qualità dei bandi. Purtroppo, infatti, non esiste un archivio storico generale degli atti di gara immessi nel mercato dei servizi a cui poter attingere selettivamente per ricerche specifiche sulla domanda della committenza pubblica. Gli stessi 498 bandi da cui è partita la presente indagine non sono altro che l'estrazione dal data base di Telemat del totale dei bandi per servizi ai beni culturali sui quali, esperito il bando, restava ancora traccia di un minimo di documentazione di gara. Solo 498 bandi su 5.533 bandi complessivamente censiti come riferiti a servizi del sistema dei beni culturali nel periodo 2007/2010. Purtroppo, come spiegato nella trattazione interna, il numero dei bandi seriamente analizzabili scende drasticamente se si vuole lavorare sulla documentazione completa di gara disponibile. In questo caso i 498 bandi si riducono a soli 61 casi. Da questi 61 sono stati estratti i 20 casi rispondenti a caratteristiche dimensionali, istituzionali e geografiche compatibili con l'esigenza di approfondire casi rappresentativi delle diverse realtà dimensionali, istituzionali e geografiche del sistema. I 5 bandi fatti oggetto concreto di casi di studio, infine, sono quelli su cui è stato fattualmente possibile stabilire un contatto con le stazioni appaltanti titolari.

Una considerazione preliminare va fatta sulla composizione della documentazione di gara. Partendo dall'assunto che la composizione standard è costituita da quattro componenti di base (il bando o avviso di gara, il capitolato speciale d'appalto o d'oneri o tecnico, il disciplinare di gara, lo schema di contratto), nella maggior parte dei casi analizzati sono risultate disponibili solo alcune di esse oppure le informazioni sono risultate organizzate in modo non standardizzato. In altri termini i passaggi di gara e la stipula dei contratti sono diversamente disciplinati: a volte nel capitolato, altre volte nel disciplinare, altre ancora direttamente nel bando. Si tratta di una disomogenea impostazione di ricorso al mercato apparentemente varia nella forma e neutra nella sostanza che, invece, nella pratica crea sicuramente gravi inefficienze anche nella comunicazione e nel dialogo con le imprese costrette a ricercare volta per volta contenuto e finalità della proposta di appalto.

Un secondo elemento qualitativo che ci viene restituito è che, in presenza di modalità miste di affidamento (comprendenti di appalto e concessione o nella forma dell'appalto misto), le singole fattispecie interne andrebbero curate di più, distinte in maniera più chiara e marcata.

La lettura dei documenti considerati ha evidenziato, altresì, che nella pratica sussistono casi di commistione tra i requisiti di partecipazione alla gara e gli elementi oggetto di specifica valutazione della parte tecnica o economica dell'offerta. Nella maggior parte dei casi si tratta di richiami nella valutazione a elementi posti come requisiti speciali di ammissione (come il caso del gruppo di lavoro) e, quindi, di un genere di commistione "compatibile" con i vincoli imposti dalla normativa. Tuttavia di fronte al pericolo di esposizione alla violazione delle norme in materia, occorre diffondere la consapevolezza dei rischi che da tale ripetizione possono derivare se i due elementi in gioco, quello dell'affidabilità soggettiva, che crea uno sbarramento all'ingresso in gara di soggetti che l'amministrazione non riconosce come rispondenti a una solida controparte, e quello oggettivo, distinto dal soggetto e ancorato ai contenuti specifici di ogni singola offerta,

dovessero essere presi in considerazione due volte.

In linea generale, l'analisi sui singoli bandi e gli approfondimenti dei casi di studio sono stati anche il banco di prova per testare la tenuta della "categorizzazione" adottata dal Progetto e che, come detto in premessa, è trattata nel vol.2 di questa stessa serie di pubblicazioni. Nell'analisi svolta e nelle schede che integrano il lavoro di questo volume i bandi esaminati, infatti, sono stati classificati e osservati anche sulla base di dette categorie. Inoltre, l'applicazione sul campo della checklist allegata alla Guida operativa ha consentito di testare l'utilità dello strumento per la verifica sia ex ante che ex post dell'applicazione della normativa in materia: in fase preventiva può aiutare a verificare la coerenza del bando stesso con le prescrizioni di legge, nella fase a valle per verificare l'effettivo rispetto delle prescrizioni.

L'analisi dei bandi e, soprattutto, lo studio dei casi ci forniscono la dimostrazione lampante che il bando è solo "il" presupposto di partenza del servizio, una sorta di precondizione per servizi efficaci, moderni e competitivi. Come dire che un buon bando - che, peraltro, è ancora un obiettivo lontano per una parte non piccola della committenza e che a sua volta presuppone una solida analisi preventiva dei fabbisogni - è sicuramente una condizione necessaria ma altrettanto sicuramente una condizione non sufficiente a garantire buoni servizi. Servono, a valle del lancio del bando, molte, molte altre cose: adeguati mezzi di selezione delle offerte per realizzare un buon affidamento; un contratto che rispecchi rigorosamente gli intenti del bando e la cui traccia faccia parte da subito degli atti di gara; strutture della committenza pubblica sufficientemente attrezzate e responsabilizzate sia per la scrupolosa vigilanza delle condizioni e delle aspettative a base dell'affidamento, sia per l'applicazione dei previsti meccanismi di flessibilità per adeguare i servizi all'evolversi delle esigenze. Servono, altresì, indicatori di performance e tecniche di monitoraggio di agevole impiego per restituire all'amministrazione la valutazione costante dei risultati. Tale valutazione è funzionale da un lato ad assicurare la massima soddisfazione dell'utenza e, quindi, il più alto livello di domanda possibile; dall'altro tale valutazione può fungere da momento di apprendimento per migliorare i bandi futuri, comprendere come meglio selezionare le imprese, offrire alle imprese stesse la possibilità di confrontarsi non solo sui propositi delle offerte poste a bando ma anche sugli effetti che a valle quelle proposte i servizi producono. In altre parole, un bando che non abbia a valle un meccanismo di controllo dei risultati è come un messaggio in una bottiglia gettato in mare aperto. Se le condizioni circostanti sono favorevoli c'è speranza che in qualche modo giunga a destinazione. Se, viceversa, le condizioni circostanti sono meno favorevoli, arrivare a risultati di servizio all'altezza delle aspettative di partenza diventa pressoché impossibile.

In sintesi, il processo di esternalizzazione dei servizi nel sistema dei beni culturali richiede che lo svolgimento di tutte le quattro fondamentali fasi del processo (la programmazione/progettazione del servizio da esternalizzare, gli atti veri e propri di gara, la gestione del servizio appaltato, il controllo e il monitoraggio sui risultati della gestione) sia molto accurato e finalizzato alla qualità del prodotto finale che ne è all'origine.

¹ Telemat è leader in Italia nel settore dei servizi d'informazione sulle gare d'appalto e sugli esiti di gara.

² E' da notare che, facendo alcuni bandi riferimento ad anni passati, ci sono stati casi in cui il referente disponibile per il contatto era differente dal responsabile unico del procedimento indicato nel bando.

³ I focus di approfondimento riguardano prevalentemente le seguenti tematiche:

- i requisiti di partecipazione;
- i criteri di aggiudicazione e gli elementi di valutazione delle offerte;
- le attività di controllo e monitoraggio e di vigilanza sulla gestione.

⁴ Molti bandi si riferiscono ad anni pregressi, pertanto è risultato problematico trovare la disponibilità di alcuni referenti che sono cambiati nel corso del tempo.

⁵ Il documento rettifica il punto VIII del Disciplinare di gara circa l'importo e le modalità di versamento della somma a titolo di pagamento della contribuzione obbligatoria a favore dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

⁶ Cfr.: Roberto Cavallo Perin, Gabriella M. Racca, "La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici", in *Rivista di Diritto Amministrativo*, n.2, 325, Giuffrè Editore.

⁷ Detta circostanza non è stata verificata nel corso dell'intervista; va da sé che l'eventuale mancata esplicitazione delle ragioni sottese alla scelta del requisito di capacità economico-finanziaria potrebbe avere inciso negativamente nella formazione del convincimento del giudice chiamato a valutare la legittimità del bando di gara in parte equa, nella misura in cui – ad esempio – non ha consentito di verificarne l'effettiva proporzionalità ed adeguatezza rispetto alle esigenze che la stazione appaltante intendeva soddisfare, anche in ragione delle esperienze già maturate con il precedente sistema di biglietteria informatizzata.

⁸ Dalla disamina della sentenza sembra emergere evidente la mancata percezione, da parte del giudice amministrativo, dell'effettiva specificità del servizio di biglietteria informatizzata oggetto della gara (sia sotto il profilo dell'oggetto che delle relative modalità esecutive e degli standard qualitativi), come dimostrato dal fatto che lo stesso contesta in motivazione la possibilità di distinguerlo dai servizi di biglietteria in generale solo perché rivolto ad un teatro di "fama mondiale" qual è il Teatro alla Scala; senonché, tale mancata percezione potrebbe essere imputata proprio ad una non adeguata rappresentazione, già negli atti di gara e nei provvedimenti presupposti, dell'oggettiva diversità del servizio richiesto dalla stazione appaltante, per quanto emerso nel corso dell'intervista, rispetto ai servizi di biglietteria in generale.

I prodotti editoriali del Progetto comprendono la presentazione del Progetto (volume 1. Appalti di servizi e beni culturali: un mondo da migliorare innovando), lo studio sulle categorie dei servizi (volume 2. I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli), gli esiti delle interviste presso pubbliche amministrazioni e imprese (volume 3. Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?), l'analisi di singoli bandi e casi di studio (volume 4. Bandi di servizi e beni culturali: Analisi dei bandi e casi di studio).



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Ministro per i Rapporti con le Regioni
e per la Coesione Territoriale



Dipartimento per la Digitalizzazione
della Pubblica Amministrazione
e l'Innovazione Tecnologica



MINISTERO
PER I BENI E
LE ATTIVITÀ
CULTURALI



Ministero dello Sviluppo Economico

INVITALIA

Agenzia nazionale per l'attrazione degli
investimenti e lo sviluppo d'impresa

INVITALIA

Svi Finance SpA



Istituto di Scienza e Tecnologie
dell'Informazione
Consiglio Nazionale delle Ricerche



CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA



ITACA

