

Deliberazione n. 104 Adunanza del 5 dicembre 2012

Fascicolo n. 3891/2011

Oggetto : Procedura aperta per l'affidamento dei servizi di assistenza e manutenzione dell'infrastruttura periferica di emissione dei passaporti elettronici per la durata di 15 mesi - b.a. euro 3.400.000,00

Stazione Appaltante : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Riferimenti normativi : L. n. 43/2005; artt. 29, 57, 86-88, 118 del D.Lgs. 163/2006

Il Consiglio

Vista la normativa sopra richiamata;

Vista la relazione della Direzione Generale Vigilanza Lavori Servizi e Forniture,

Considerato in fatto

La segnalazione

In relazione alla procedura di gara in oggetto è giunta all'Autorità una circostanziata segnalazione anonima che ne ha evidenziato alcune presunte criticità.

In particolare, riguardo ai servizi di assistenza e manutenzione sull'hardware e sui software delle postazioni di lavoro (di seguito, PdL) presso le sedi italiane di emissione dei Passaporti Elettronici (di seguito PE), nonché sui dispositivi spare part (dispositivi eventualmente acquisiti dalla stazione appaltante in sostituzione di altri che nel corso di esecuzione del contratto sarebbero risultati affetti da guasti irreparabili), è stato evidenziato che l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS) avrebbe elencato nella lex specialis di gara i dispositivi che dovevano essere obbligatoriamente mantenuti dai precedenti fornitori degli stessi, "per ragioni di compatibilità con quelli esistenti" (stampanti Diletta NPS, spaid Italdada, lettori passaporti 3M, stampanti aghi Epson, stampanti laser Epson, laminatrici Centro Grafico). Nella lex specialis, infatti, sarebbe stato previsto che ogni partecipante avrebbe dovuto chiedere un'offerta ai fornitori dei suddetti dispositivi affinché estendessero l'erogazione del servizio di assistenza e manutenzione per i 15 mesi di durata dell'affidamento de quo.

Inoltre, secondo le contestazioni del segnalante, già solo il totale complessivo dei prezzi offerti dai suddetti fornitori per l'esecuzione dei servizi sopra citati (pari a 1.120.000,00 €; in dettaglio: 197.000,00 € per i lettori passaporti 3M; 351.000,00 € per i laminatori Centro Grafico DG; 300.000,00 € per le stampanti Diletta NPS e 272.000,00 € per lo spaid Italdada) supererebbe la base d'asta e i costi della manutenzione delle stampanti laser Epson e dei pc, nonché quelli dei restanti servizi richiesti dalla stazione appaltante (a prezzi correnti), si stimerebbero in circa 600.000,00 Euro, per cui l'IPZS avrebbe erroneamente stimato il valore dell'affidamento complessivo, per difetto, di almeno 700.000,00 €.

La base d'asta, dunque, risultando eccessivamente bassa, ovvero non rispondente agli effettivi prezzi praticati nel mercato di riferimento dei servizi in gara, avrebbe eccessivamente ristretto l'accesso alla gara e, dunque, la concorrenza.

E' stato altresì evidenziato che sulla già insufficiente b.a. la stazione appaltante avrebbe ottenuto ribassi di notevole entità (del 60,36% per il Lotto 1 e del 52% per il Lotto 2), i quali non consentirebbero una corretta esecuzione del contratto da parte dell'aggiudicatario.

Infine, è stato segnalato che la società aggiudicataria del Lotto 1, a causa della sua "scarsa consistenza economica", non sarebbe in grado di risarcire gli eventuali danni e pagare le eventuali penali imposte dall'IPZS.

L'avvio del procedimento

Considerate le doglianze del segnalante, l'Autorità ha dunque avviato un procedimento di vigilanza, chiedendo all'IPZS di rendere note le seguenti informazioni, accompagnate da relativa documentazione probante:

1) metodo di calcolo utilizzato per stimare il valore della gara in esame;

2) peculiarità del servizio di assistenza e manutenzione e modalità di erogazione dello stesso; procedura con la quale sono stati scelti in precedenza i fornitori dell'hardware e del software sui quali svolgere il servizio medesimo; tipologia e regolamentazione del rapporto in merito ai dispositivi sopra menzionati (ad esempio: stampanti Diletta NPS, spaid Italdada, ecc.) tra i fornitori degli stessi e la stazione appaltante, nonché tra i primi e gli aggiudicatari della gara.

In proposito, si sono inoltre chiesti chiarimenti circa: la motivazione per la quale l'erogazione del servizio non possa essere svolta dal personale specializzato della società aggiudicataria ma debba essere effettuata dalle stesse società che forniscono le apparecchiature citate; l'esistenza di eventuali vincoli di esclusiva nella fornitura dei dispositivi componenti l'infrastruttura esistente per l'erogazione del servizio in oggetto e/o l'esistenza di eventuali obblighi di cessione, in capo ai fornitori, dei suddetti dispositivi agli aggiudicatari della procedura in oggetto;

3) valutazione dell'anomalia dell'offerta aggiudicataria e modalità di svolgimento dello stesso procedimento di valutazione e verifiche effettuate sui requisiti economico-finanziari dichiarati dall'aggiudicatario del Lotto 1.

Considerato, infine, che riguardo alle infrastrutture in trattazione ed ai relativi servizi di manutenzione vi era già stato un pregresso carteggio tra l'Istituto e l'Autorità, in particolare tra il 2009 ed il 2010, dopo le due deliberazioni AVCP nn. 21 e 25 del 2008 (su cui v. anche infra), si è chiesto all'IPZS di inviare un riepilogo degli affidamenti sinora intercorsi relativi al P.E., specificando il tipo di procedura adottata, il nominativo dell'aggiudicatario, l'importo e la durata dei contratti e lo stato attuale dell'esecuzione.

Nello specifico, riguardo alla precedente "procedura aperta ai sensi del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i. per la fornitura dell'infrastruttura di supporto necessaria al rilascio del PE (postazioni di lavoro nonché per la prestazione dei servizi di logistica, staging, installazione, manutenzione ed help desk), secondo le caratteristiche dettate dalla Fase 2 del progetto passaporto elettronico - Determina a contrarre n. 30 del 19.1.2009", indetta dall'IPZS con bando pubblicato in G.U.U.E. del 21.01.2009, per una durata di 29 mesi ed un valore pari ad euro 21.327.800,00, è stato chiesto di comunicare lo stato attuale del contenzioso inerente detta procedura, nonché l'attuale stato del servizio e quali rapporti vi fossero con la gara in oggetto.

Analogamente, sono state chieste informazioni circa l'oggetto dell'affidamento alla società Eustema (gara pubblicata in G.U.R.I. del 23.5.2008, n. 60 - aggiudicazione definitiva del 21.04.2009 - contratto valido sino al 24.05.2012) e quali relazioni vi fossero con la gara in oggetto.

Le risultanze istruttorie

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato quanto segue (rif. nota IPZS del 25.01.2012 e relativi allegati).

Come riportato dall'IPZS, il contesto di riferimento nel quale si inserisce l'appalto in evidenza è rappresentato dall'incarico affidato allo stesso IPZS di supportare il Ministero dell'Interno ed il Ministero degli Affari Esteri nella gestione e conduzione del progetto relativo al Passaporto Elettronico, reso obbligatorio dalla L. n. 43/2005, che consta di **due fasi** (v. infra); a tale riguardo l'IPZS si è fatto carico di acquisire le necessarie infrastrutture e servizi connessi agli ambienti periferici per l'emissione e la gestione del PE in Italia e all'Estero.

- Fase 1

La prima "fase di avvio del PE" (c.d. Fase 1), avviata il 23 novembre 2006, ha visto, tra l'altro, la realizzazione dell'infrastruttura periferica di emissione del PE, costituita da 1.113 PdL, di cui 805 presso le sedi di emissione in Italia, Questure e Commissariati e 308 per le sedi di emissione all'Estero, Ambasciate e Consolati.

"I tempi ristrettissimi a disposizione e le specificità tecniche dei prodotti richiesti" avrebbero imposto all'Istituto di "provvedere tramite affidamento diretto" (censurato dall'Autorità con Deliberazioni nn. 21 del 22.05.2008 e 25 del 25.06.2008) sia del contratto di fornitura dell'hardware (v. nota IPZS prot. n. 0019988 del 28.03.2008), che comprendeva anche le riparazioni dello stesso hardware per tutto il periodo di durata del contratto con scadenza 23.11.2011, sia dei due contratti (uno per l'Italia e uno per l'Estero) aventi ad oggetto i servizi di staging, di consegna delle postazioni di lavoro, di help desk, di ritiro e sostituzione delle apparecchiature guaste con altre identiche (disponibili presso il centro di raccolta in quanto acquisite dall'Istituto come spare part), per il periodo compreso tra il 2006 e la scadenza del contratto (23.11.2011).

- Fase 2

La seconda "fase di integrazione delle apparecchiature" (c.d. Fase 2), precedentemente predisposte dall'IPZS per l'emissione dei PE con la Fase 1, ha avuto avvio a seguito della normativa comunitaria del giugno 2009 che ha innalzato i requisiti di sicurezza previsti per i PE, in particolare, con l'introduzione sul documento di viaggio dell'impronta digitale.

A tale riguardo l'Istituto, in ottemperanza alle indicazioni fornite dall'Autorità con le Deliberazioni sopra citate, ha indetto una gara con bando pubblicato in G.U.U.E.-S del 21.01.2009, per l'affidamento della fornitura dell'infrastruttura di supporto (ulteriori 1.061 PdL, di cui 733 per le sedi di emissione in Italia e 328 per le sedi di emissione all'Estero) necessaria al rilascio dei PE e dei relativi servizi di manutenzione e riparazione, aggiudicata al RTI Fujitsu Technology Solutions S.p.A. e

ITS S.p.A.; il relativo contratto, in corso di regolare esecuzione, avrà scadenza il 28.02.2013.

Riguardo a questa procedura di gara è sorto del contenzioso, da ultimo definito con la sentenza del CdS, Sez. VI, n. 478/2011, in cui il giudice amministrativo:

- ha respinto l'appello proposto da EDS avverso la sentenza TAR Lazio, Sez. III-bis, n. 9793/2010 con la quale il TAR Lazio aveva dichiarato la legittimità dell'operato dell'IPZS in merito al provvedimento di esclusione adottato nei confronti di EDS;
- ha accolto l'appello incidentale proposto dall'aggiudicatario nel giudizio n. 4761/2010 e, per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR Lazio, Sez. III-bis, n. 9795/2010 appellata, ha respinto il ricorso proposto in primo grado da Accenture S.p.A.;
- ha, di conseguenza, dichiarato improcedibile l'appello principale proposto da Accenture S.p.A. con il quale la medesima, sul presupposto dell'illegittimità dell'aggiudicazione disposta dall'IPZS a favore di Fujitsu, chiedeva che la sentenza del TAR Lazio, citata, venisse riformata nella parte in cui non aveva dichiarato l'inefficacia del contratto ed il conseguente subentro nel rapporto contrattuale.

- Gara in esame (G.U.U.E. - S del 17.06.2011)

Considerato che le scadenze dei contratti stipulati nelle due suddette fasi (rispettivamente, 23.11.2011 e 28.02.2013) risultavano sfalsate di circa 15 mesi, "al fine di poter successivamente gestire con un unico contratto le apparecchiature relative sia alla Fase 1 che alla Fase 2, si è ritenuto opportuno indire la gara che qui ci occupa, avente appunto una durata di 15 mesi, con la prospettiva di espletare entro tale durata temporale una nuova gara europea per la fornitura e gestione dell'intero parco installato relativo alla emissione del PE sia in Italia che per l'Estero" (nota IPZS del 25.01.2012, citata).

Mediante la procedura selettiva in esame l'IPZS ha, dunque, affidato "i servizi di supporto necessari alla conduzione operativa delle PdL dispiegate durante la Fase 1 del progetto" con lo scopo di "assicurare la continuità operativa del servizio prestato da tali PdL" (cfr. par. 2 del Capitolato Tecnico).

L'appalto è stato articolato in 2 Lotti sulla base dell'ambito geografico di interesse (cfr. pagg. 2 - 3 del Bando di gara), brevemente riassunti nella seguente tabella 1.

Tabella 1 - Descrizione dei Lotti della gara d'appalto

	LOTTO 1	LOTTO 2
	Servizi di assistenza e manutenzione delle PdL, che costituiscono l'infrastruttura periferica di emissione dei PE, dispiegate durante la fase 1, in uso presso le sedi di emissione PE in Italia.	Servizi di assistenza e manutenzione delle PdL, che costituiscono l'infrastruttura periferica di emissione dei PE, dispiegate durante la fase 1, in uso presso le sedi di emissione PE all'Estero.
	In dettaglio:	In dettaglio:
Servizi	- A) Help Desk di I livello relativo alle 1.538 PdL di Fase 1 e Fase 2;	- A) Help Desk di I livello relativo alle 636 PdL di Fase 1 e Fase 2;
	- Help Desk di II livello relativo alle 805 PdL di Fase 1;	- Help Desk di II livello relativo alle 308 PdL di Fase 1;
	- B) gestione logistica per le 805 PdL Fase 1;	- B) gestione logistica per le 308 PdL Fase 1;
	- C) assistenza e manutenzione sull'hardware e sui software di base dei componenti le postazioni di lavoro di Fase 1, nonché sui dispositivi spare part ovvero dei dispositivi eventualmente acquisiti dalla stazione appaltante in sostituzione di altri che nel corso di esecuzione del contratto dovessero risultare affetti da guasti irreparabili.	- C) assistenza e manutenzione sull'hardware e sui software di base dei componenti le postazioni di lavoro di Fase 1, nonché sui dispositivi spare part ovvero dei dispositivi eventualmente acquisiti dalla stazione appaltante in sostituzione di altri che nel corso di esecuzione del contratto dovessero risultare affetti da guasti irreparabili.
Durata	15 mesi	15 mesi
Data aggiudicazione	14.10. 2011	14.10. 2011
Base d'asta	1.100.000,00 €	2.300.000,00 €
Importo	436.040,00 €	1.104.000,00 €

aggiudicazione	(ribasso 60.36%)	(ribasso 52,00%)
Aggiudicatario	Costituendo RTI Service -Tech S.r.l. e System Customer Service Italia Srl	HP Enterprice Services Italia S.r.l.
Criterio	Prezzo più basso	Prezzo più basso
aggiudicazione		

Circa il calcolo della base d'asta, l'IPZS ha spiegato che la stessa è stata calcolata considerando l' "obsolescenza delle tariffe applicate ai contratti relativi alla Fase 1 del progetto (2006) [...], l'andamento dei prezzi dei servizi ICT tendenzialmente decrescente, la conoscenza da parte dell'Istituto del livello di difettosità dei componenti che costituiscono l'infrastruttura periferica e la disponibilità dell'ampia riserva di spare part quale elemento facilitatore all'erogazione del servizio" (v. tabella 2); tale riserva residua dai precedenti contratti per la Fase 1 del progetto (pag. 4, nota IPZS, citata).

Tabella 2 - Metodo di calcolo utilizzato per stimare il valore della gara in esame, secondo quanto riferito dall'Istituto

Stima valore	LOTTO 1 - Italia	LOTTO 2 - Estero
	Analizzati i prezzi offerti dall'aggiudicatario della gara Fase 2.	Considerato il prezzo di aggiudicazione delle PdL Italia-Estero pari ad una media del canone medio mensile per i servizi di conduzione operativa:
	Estrapolati dal prezzo totale di aggiudicazione della gara Fase 2 i canoni mensili relativi ai servizi in questione.	
	Calmierati i predetti canoni, rispetto all'intero potenziale mercato di riferimento, considerando il valore medio dei prezzi offerti dalle imprese partecipanti alla gara Fase 2 per servizi analoghi.	~ € 120,00 .
servizi di manutenzione ed assistenza	Estrapolato il canone mensile di tali servizi:	Riparametrazione, considerando il costo notevolmente superiore della gestione delle sedi estere:
	~ € 109,00 .	~ € 360,00
	Ridotto del ~ 30%, considerando la semplicità di gestione presso le sedi in Italia, rispetto alla complessità di gestione delle sedi estere:	Aumentato, inoltre, considerando che l'aggiudicazione è stata effettuata con uno sconto del ~ 51%:
	€ 76.00 .	€ 500,00
	Considerata una configurazione ottimale di 3 risorse.	
Servizio di help desk	Applicata una tariffa media di mercato per operatori di help desk per il periodo di durata del contratto:	
	€ 13.42	
Canone medio mensile a PdL	€ 76.00 + € 13.42 ≈ € 90	€ 500,00
n. PdL	805	308
Durata appalto	15 mesi	15 mesi
Totale	€ 90 * 805 * 15 = € 1.083.322,50 ≈ € 1.100.00,00	€ 500 * 308 * 15 = € 2.300.000,00 .

La correttezza dei predetti importi, secondo la stazione appaltante, sarebbe dimostrata dal numero delle offerte valide pervenute "sia con riferimento al Lotto 1 ¹ che al Lotto 2 ² " e dai significativi ribassi offerti.

Circa il rapporto con i fornitori terzi dei componenti, si è riferito che tale fornitore può essere scelto dai singoli aggiudicatari, anche in ragione delle proprie esperienze e competenze di gestione, nel rispetto dei livelli di servizio contrattuali, della compatibilità e della continuità di servizio dell'infrastruttura periferica.

"L'erogazione del servizio di assistenza e manutenzione può essere svolta da personale specializzato

dell'impresa aggiudicataria [...]. La scelta di ricorrere ai produttori delle componenti – per le parti di ricambio e/o per eventuali ulteriori servizi di supporto – è lasciata alla libera decisione del fornitore aggiudicatario in funzione della propria capacità ed autonomia tecnico-operativa” (nota della stazione appaltante, citata).

Non vi sono inoltre vincoli di esclusiva nella fornitura di tutti i dispositivi che compongono l'infrastruttura, “salvo la operatività, compatibilità e continuità di servizio con l'infrastruttura esistente” e, infine, in capo ai fornitori delle componenti che costituiscono l'infrastruttura periferica non sussistono obblighi di cessione.

E' stato altresì riferito che il procedimento di valutazione dell'anomalia dell'offerta è stato effettuato ai sensi dell'art. 86 e ss. D.Lgs. 163/2006. La Commissione di gara ha evidenziato una situazione di anomalia per il Lotto 1; tuttavia, a seguito delle dovute verifiche, la stazione appaltante ha riscontrato la congruità dell'offerta dell'aggiudicatario.

Inoltre, le verifiche sui requisiti economico-finanziari dichiarati dall'aggiudicatario del Lotto 1 hanno evidenziato che il RTI dispone di un fatturato globale non inferiore a quello richiesto dal bando di gara e che ha espletato un servizio unitario di assistenza e manutenzione di un'infrastruttura di PdL per un importo non inferiore a quanto richiesto dalla lex specialis.

Riguardo all'affidamento alla società Eustema, è emerso che lo stesso ha ad oggetto i servizi tecnico-professionali finalizzati allo svolgimento delle attività di analisi funzionale, progettazione, realizzazione, test e manutenzione di software applicativo, nel contesto dei sistemi tecnologici ed ambienti applicativi e di sviluppo in uso presso il Data Center dell'IPZS (v. punto II.1.5 del bando di gara pubblicato in G.U.U.E. del 17.05.2008). Si tratta, pertanto, di “un contratto finalizzato a fornire servizi di sviluppo e sistemistici a supporto trasversale su vari progetti gestiti dall'Istituto che hanno implicazioni di natura informatica, tra cui anche il progetto Passaporto Elettronico”.

E' emerso infine che l'IPZS, “in particolare, per quanto riguarda gli affidamenti effettuati nel triennio 2009-2011”, ha formalizzato tra l'altro 5 ordinativi, per un totale di 469.648,00 €, IVA esclusa, per l'upgrade delle macchine Holostar 320 utilizzate per la laminazione dei PE, ai sensi dell'art. 57, co. 2, lett. b), D.Lgs. 163/2006, alla società Centro Grafico DG S.p.A. . Tale upgrade, secondo la stazione appaltante, “poteva essere effettuato unicamente dalla stessa”.

Ritenuto in diritto

Alla luce del complesso dato fattuale, come ricostruito nella parte che precede, si ritiene di poter rimettere le seguenti considerazioni.

Partendo dalla questione relativa alla presunta sottostima della base d'asta, si può rilevare una certa eterogeneità e, comunque, scarsa chiarezza nella metodologia di calcolo adottata riguardo alla determinazione della complessiva base d'asta ³.

Ad esempio, nel Lotto 1, per il servizio di assistenza e manutenzione è stato scelto un metodo che fa sostanzialmente riferimento ai prezzi offerti dai concorrenti della precedente procedura di gara relativa alla Fase 2 (v. tabella 2) ⁴, mentre per la stima del valore del servizio di help desk si è scelto di fare riferimento ad una “tariffa media di mercato”.

Nel caso del Lotto 2, invece, il valore di tutti i servizi in affidamento è stato stimato con lo stesso metodo, ossia facendo riferimento al prezzo della precedente aggiudicazione al RTI Fujitsu-ITS (n.b.: nel Lotto 1, invece, è stato considerato il valore medio dei prezzi offerti da tutte le imprese partecipanti alla precedente gara); tale valore è stato dunque “riparametrato” del 200% per tener conto della peculiare sede (estera) di erogazione dei servizi (nel Lotto 1, relativo alle sedi italiane, invece, la “riparametrizzazione” è stata pari al 30%) e poi ulteriormente “riparametrato”, aumentandolo, al fine di tener conto del fatto “che l'aggiudicazione del contratto al RTI Fujitsu-ITS è stata effettuata con uno sconto di circa il 51%”; quest'ultima “riparametrizzazione” appare assente nella stima del valore del Lotto 1.

In altri termini, non risulta chiaro il motivo che ha spinto l'IPZS a seguire metodi diversi per effettuare il calcolo del valore di identici servizi dei due distinti Lotti, atteso che, a parte la diversa sede geografica di erogazione dei servizi, non vi è differenza nella tipologia dei servizi de quibus.

Appare, dunque, emergere una scarsa trasparenza e razionalità nel metodo di calcolo adottato dall'Istituto riguardo alla delicata questione della stima del valore dell'appalto.

Si ritiene che sarebbe stato più razionale adottare un'unica metodologia, ad esempio procedere sulla base di dati, indagini e conteggi omogenei, in modo chiaro e tenendo sempre nella giusta considerazione anche i prezzi correnti di mercato, piuttosto che ricorrere a complesse operazioni di estrapolazione, razionalizzazione, elaborazione d'indici statistici descrittivi e d'indici “di riduzione” (v. tabella 2).

Si evidenziano, altresì, alcune ulteriori, brevi osservazioni sul punto.

In primo luogo, nonostante l'infrastruttura periferica cui la stazione appaltante ha fatto riferimento per la stima della base d'asta sia "analoga a quella oggetto dell'appalto" (v. nota IPZS, cit.), a causa della vetustà dei macchinari (evidenziata dall'Istituto stesso) poteva anche essere prevedibile che il numero degli interventi sulle PdL sarebbe stato maggiore e, dunque, poteva essere plausibile prevedere un costo di gestione dei servizi di quibus proporzionalmente più alto.

In secondo luogo, se si dovesse accogliere l'ulteriore giustificazione addotta dall'Istituto al riguardo, ossia che la correttezza degli importi "è dimostrata dal numero delle offerte valide pervenute con riferimento sia al Lotto 1 che al Lotto 2", nonché "dai significativi ribassi offerti", emergerebbe una incongruenza di tale giustificazione rispetto al Lotto 2 per il quale è pervenuta una sola offerta oltre quella del precedente aggiudicatario. Inoltre si rileva, in generale, che il livello dei ribassi proposti non può provare "la correttezza sostanziale delle scelte tecnico-economiche, tenuto conto della primaria esigenza dell'Impresa a conquistare lavoro, per motivi di sopravvivenza economica e di qualificazione" (Parere AVCP n. 126 del 28.11.2007).

Conclusivamente, pertanto, non possono dirsi del tutto fugate le perplessità circa la congruità della base d'asta, anche alla luce del fatto che rispetto ai dati numerici contestati nella segnalazione e nell'atto di avvio del procedimento relativamente a tale questione, non sono state fornite dalla stazione appaltante, di fatto, puntuali controdeduzioni atte a smentire il conteggio evidenziato.

Riguardo, invece, alla censura concernente il fatto che l'IPZS avrebbe elencato i dispositivi che dovevano essere obbligatoriamente mantenuti dai precedenti fornitori degli stessi e che, pertanto, nella *lex specialis* sarebbe stato tassativamente previsto che ogni partecipante avrebbe dovuto chiedere un'offerta ai predetti fornitori per estendere l'erogazione del servizio di assistenza e manutenzione per la durata dell'affidamento di quo, si deve osservare che, dalla documentazione agli atti, non sembra emergere la presenza dei suddetti obblighi, atteso che la *lex specialis* prevede che i servizi in trattazione siano "a totale carico dell'aggiudicatario anche dal punto di vista della gestione tecnica, economica ed amministrativa" (pagg. 4 e 5 del Disciplinare di gara e pagg. 11 e 12 del Capitolato tecnico).

Si può solo osservare, con riguardo alla tipologia ed alla regolamentazione del rapporto tra i fornitori dell'hardware delle PdL e gli aggiudicatari della gara in oggetto (v. punto 4 della citata nota IPZS), che un eventuale sub-affidamento a soggetti terzi, da parte dell'aggiudicatario, di servizi oggetto della gara deve comunque avvenire secondo le precise prescrizioni normative dell'art. 118 del Codice dei Contratti Pubblici (ciò in quanto l'Istituto ha affermato che "nell'appalto in oggetto è previsto che qualsivoglia rapporto con i fornitori terzi di componenti possa essere scelto e deciso dai singoli aggiudicatari anche in ragione delle proprie esperienze e competenze di gestione, nel rispetto dei livelli di servizio contrattuali, della compatibilità e della continuità di servizio dell'infrastruttura periferica").

Per quanto concerne, infine, la censura sulla "scarsa consistenza economica" della società aggiudicataria del Lotto 1, si osserva che dagli atti prodotti detta società sembra possedere i requisiti economici richiesti per la partecipazione alla gara, avuto riguardo sia al requisito del fatturato globale sia al fatturato in servizi analoghi realizzati negli ultimi tre esercizi (v. punto III.2.3 del bando di gara), come risulta dai bilanci della stessa società (v. allegato 6 nota IPZS, cit.) e dal riepilogo delle fatture emesse dalla S.C.S. Italia s.c.r.l. alla Unicredit Global Inf. Services S.C.p.A. (v. allegato 7 nota IPZS, cit.), prodotti dall'IPZS.

Si osserva, peraltro, che il possesso dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante non fornisce, di per sé, garanzia assoluta di una corretta esecuzione del contratto, considerando anche il consistente ribasso presentato dalla ditta in questione (60,36%).

In relazione alla verifica dell'anomalia, si rileva che la stazione appaltante ha provveduto ad eseguire la verifica della congruità dell'offerta presentata dall'aggiudicatario secondo l'iter previsto dal Codice dei Contratti, consentendo al RTI di fornire le proprie giustificazioni e verificando, con esito positivo, tali giustificazioni (v. nota IPZS prot. n. 11571 del 19.09.2011).

Al riguardo, considerato che non sembrano emergere evidenti incongruenze nella predetta verifica, si osserva che "competere all'Amministrazione il giudizio tecnico sulla congruità, serietà, e realizzabilità dell'offerta, non essendo ammissibile una sindacabilità nel merito con effetto sostitutivo nell'esercizio di tale potere di valutazione" (Parere AVCP n. 173/2010) e che "gli apprezzamenti compiuti dall'amministrazione in sede di valutazione della congruità delle offerte costituiscono espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale, improntato ai criteri di ragionevolezza, logicità e proporzionalità, che resta prerogativa di esclusiva competenza della stazione appaltante" (Parere AVCP n. 87/2011).

Oltre ai profili che precedono, dall'esame della documentazione pervenuta è emerso che

l'Istituto, nel triennio 2009-2011, ha effettuato cinque ordinativi a favore del Centro Grafico DG S.p.A. per l'upgrade delle macchine Holostar 320 per la laminazione dei passaporti, per un importo complessivo pari ad Euro 469.648,00, IVA esclusa; tali ordinativi sono stati effettuati, secondo quanto

riferito dall'IPZS in seno all'odierno procedimento, ai sensi l'art. 57, co. 2, lett. b), del D.Lgs 163/2006, in quanto il servizio "poteva essere effettuato unicamente dalla stessa" società.

Al riguardo, pur prendendo atto della circostanza che, secondo quanto riferito dall'Istituto, "detto upgrade, progettato dalla casa costruttrice Centro Grafico DG, poteva essere effettuato unicamente dalla stessa" (nota IPZS, cit.), si osserva che tra gli atti prodotti non compare alcun atto istruttorio della stazione appaltante da cui si possa desumere, in maniera chiara ed inequivocabile, ma soprattutto antecedente all'emissione degli ordinativi, che il soggetto affidatario fosse l'unico prestatore possibile.

Si ritiene pertanto che, allo stato, non vi siano sufficienti elementi probanti in ordine alla ricorrenza, in concreto, delle condizioni richieste dalla norma richiamata per poter procedere alla trattativa con unico prestatore (cfr., ex multis, sull'art. 57, comma 2, lett. b), Codice Contratti pubblici, Tar Liguria, II, n. 191/2011 e Corte dei Conti, sez. contr., deliberazione del 30.07.2008, n. 8). Non si hanno allo stato elementi, in altri termini, per escludere che l'Istituto sia ricorso impropriamente alla specifica ipotesi di procedura negoziata senza pubblicazione del bando di cui alla citata norma.

Alla luce delle valutazioni che precedono,

Il Consiglio

- ritiene che l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., in relazione alla gara in oggetto, abbia adottato un metodo di calcolo del valore stimato dell'appalto poco chiaro e disomogeneo e che, in ogni caso, non abbia fornito puntuali giustificazioni in merito alla contestazione sulla congruità della base d'asta, nei sensi di cui in motivazione;
- ritiene, con riguardo agli ulteriori affidamenti effettuati dal medesimo Istituto ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b), del D.Lgs. 163/2006, che gli stessi non siano stati sufficientemente supportati da idonea documentazione probante circa la ricorrenza dei presupposti richiesti dalla predetta norma, nei sensi di cui in motivazione;
- dispone l'invio della presente deliberazione, a cura della Direzione Generale Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture, all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., che è invitato a fornire un riscontro nel termine di trenta giorni dalla sua ricezione.

Il Consigliere Relatore: Piero Calandra

Il Presidente: Sergio Santoro

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 dicembre 2012

Il Segretario: Maria Esposito

¹ N. 6 offerte, di cui i 4/6 con un ribasso inferiore al 50%. Si precisa, inoltre, che il ribasso offerto dal precedente aggiudicatario, che quale *incumbent* ha più informazioni circa le peculiarità del servizio *de quo* e dei relativi e specifici costi di gestione, è stato solo dell'11,01%.

² N. 2 offerte, di cui una con un ribasso del 52,00 % e l'altra - del precedente aggiudicatario - del 39,17%.

³ Si osserva che le informazioni pervenute in proposito riguardano solo due dei tre servizi oggetto dell'appalto (servizi di assistenza e manutenzione e servizio di *help desk*, di cui alle lettere C) e A) tabella 1, e non anche il servizio di logistica, di cui alla lettera B) tabella 1.

⁴ Si osserva, tra l'altro, che nel bando inerente alla Fase 2 non vi era l'attuale suddivisione in lotti geografici, dunque i prezzi offerti dai concorrenti erano comprensivi sia dei servizi erogati in Italia sia di quelli svolti all'estero.