

CIRCOLARE 4 luglio 2005, n. 47

(G.U. 12 luglio 2005, n. 160)

Articolo 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39: richieste di parere al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione sugli schemi dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati.

Alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici nazionali - ivi compresi gli enti di cui al punto 2 della presente circolare - ed ai responsabili dei sistemi informativi automatizzati degli stessi enti e amministrazioni e per conoscenza:

Al Consiglio di Stato

Alla Corte dei conti

All'Avvocatura generale dello Stato

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretariato Generale

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie Dipartimento della funzione Pubblica

All'Autorità garante per la concorrenza e il mercato

All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Al Garante per la protezione dei dati personali

Alla Ragioneria Generale dello Stato

Con circolari AIPA n. 14 del 2 aprile 1993, n. 4 del 24 marzo 1993, n. 6 del 5 settembre 1994 e n. 10 del 22 novembre 1995 sono stati forniti chiarimenti circa gli adempimenti posti a carico delle amministrazioni destinatarie del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, ai fini dell'emissione del parere di cui all'art. 8 del decreto medesimo sugli schemi dei contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati.

Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) ritiene ora necessario fornire le seguenti indicazioni riguardanti il procedimento per il rilascio del parere di cui all'art. 8 del citato decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

A far data dalla pubblicazione della presente circolare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana sono da considerare quindi non più efficaci le indicazioni contenute nelle circolari sopra richiamate.

1. Natura del parere del CNIPA.

Il parere di congruità tecnico-economica reso ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, ha natura obbligatoria, ma non vincolante, per i soggetti di cui al successivo punto 2.

Nelle ipotesi in cui il richiamato parere è reso in base alle previsioni di cui agli articoli 9, 15 e 34 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1997, n. 452 -- relative, rispettivamente, alla proroga della locazione di apparecchiature informatiche, all'opzione d'acquisto in caso di locazione di apparecchiature informatiche ed alla proroga della durata dei contratti relativi alla licenza d'uso dei programmi -- tali proroghe, e l'esercizio della richiamata opzione di acquisto, sono subordinate all'emissione del parere positivo da parte del CNIPA.

2. Amministrazioni tenute alla richiesta di parere

Sono tenuti alla richiesta di parere preventivo sugli schemi dei contratti relativi all'acquisizione di forniture e servizi informatici le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici nazionali. Devono intendersi ricompresi tra gli enti destinatari della presente circolare anche i soggetti nei confronti dei quali le amministrazioni suddette esercitano un controllo analogo a quello esercitato in ordine ai propri servizi interni e che realizzino per l'amministrazione controllante, o per conto della medesima, la parte più rilevante della propria attività. Si fa riferimento ai c.d. «affidamenti in house», in cui amministrazioni pubbliche affidano in via diretta attività proprie a organismi, o società, dei quali detengono il controllo, alla stregua di quanto avviene nei confronti delle proprie articolazioni organizzative. Nell'ipotesi in esame il CNIPA si riserva di acquisire l'avviso dell'amministrazione controllante o dell'amministrazione nell'interesse della quale è svolta la specifica attività. Ai soggetti da ultimo indicati, la presente circolare si applica limitatamente ai casi nei quali gli stessi esercitano attività loro affidate dalle amministrazioni in forma diretta.

2.1. Enti di ricerca.

Con riferimento agli enti di ricerca, si ritiene opportuno precisare che gli schemi dei contratti contemplati dall'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, sono soltanto quelli concernenti «l'acquisizione di beni e servizi relativi ai servizi informativi automatizzati», ossia quei complessi di attrezzature e servizi informatici finalizzati al migliore svolgimento dell'attività amministrativa, e, più specificamente – come precisato nell'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 39/1993 - utilizzati per il perseguimento delle sotto indicate finalità:

- miglioramento dei servizi;
- trasparenza dell'azione amministrativa;
- potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche;
- contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

Non rientrano nell'ambito di operatività dell'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, le acquisizioni di attrezzature, programmi e servizi (nonché quelle previste per la necessaria manutenzione) destinate ad attività di ricerca, estranea alla previsione di cui al citato art. 1, comma 2, del decreto stesso.

In definitiva, si ritiene che occorra distinguere tra le spese necessarie per l'attività di ricerca propriamente intesa -- per le quali non sussiste l'obbligo di richiedere il parere del CNIPA -- e le spese destinate allo svolgimento dell'attività amministrativa e didattica, per le quali invece tale obbligo sussiste.

3. Limiti di valore.

Quanto all'ambito oggettivo, la richiesta di parere è obbligatoria qualora il valore complessivo -- IVA compresa -- dei contratti sia superiore agli importi di seguito indicati, come previsto dalle

disposizioni di cui all'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, che rinviano agli articoli 5, 6, 8 e 9 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, individuati a seconda della specifica modalità di aggiudicazione prescelta:

- procedura negoziata (trattativa privata) Euro 154.937,07;
- procedura ristretta (licitazione privata o appalto concorso) Euro 309.874,14;
- procedura aperta (pubblico incanto) Euro 619.748,28.

Per le procedure di valore complessivo lordo inferiore ai limiti sopra riportati, le amministrazioni potranno disporre autonomamente l'acquisizione di beni e servizi, senza richiedere il parere in questione. Al CNIPA dovrà, comunque, essere trasmessa copia dei contratti, se di importo lordo uguale o maggiore ad Euro 155.000,00, nel termine di trenta giorni dalla sottoscrizione, seguendo le indicazioni al riguardo fornite con circolari n. 33 del 2001 e n. 43 del 2004.

Resta fermo il divieto di frazionamento delle forniture e dei servizi e di acquisizione parziale di sistemi o parti di essi, ancorché si tratti di forniture e servizi suscettibili di completamento in un successivo momento.

Si sottolinea, da ultimo, l'esigenza di una puntuale osservanza della vigente normativa che disciplina i procedimenti di acquisizione di forniture e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle norme di attuazione delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici di forniture e di appalti pubblici di servizi, nonché alle norme in materia di contabilità generale dello Stato e alle disposizioni previste dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1997, n. 452.

4. Presentazione della richiesta e documentazione da produrre.

La richiesta di parere deve essere trasmessa al CNIPA, a cura dell'amministrazione competente, prima dell'espletamento della gara, ovvero, in caso di affidamento mediante trattativa privata, prima della sottoscrizione del relativo contratto.

Alla richiesta dovrà essere allegata la seguente documentazione:

- schema dei documenti contrattuali corredati di tutti i documenti necessari e, in particolare, il bando di gara, il disciplinare di gara in caso di procedure aperte, la lettera di invito in caso di procedure ristrette, lo schema di contratto, il capitolato tecnico, l'offerta dell'impresa in caso di trattativa privata;
- eventuale studio di fattibilità;
- relazione illustrativa del progetto suddivisa nelle sezioni di seguito indicate, redatta sulla base dello schema riportato nell'Allegato n. 1 alla presente circolare, che prevede le seguenti due sezioni:
 - o Sezione A.
E' costituita da un prospetto informativo sintetico nel quale dovranno essere specificati i seguenti elementi:
 1. amministrazione aggiudicatrice;
 2. oggetto del contratto, esattamente individuato secondo che concerna l'acquisizione di forniture e/o di servizi, gli uni e gli altri suddivisi per tipologia sulla base della codifica indicata nel vocabolario comune appalti pubblici (CPV) regolamento CE n. 2151/2003 della commissione del 16 dicembre 2003;

3. eventuale disponibilità di un progetto esecutivo o di uno studio di fattibilità che definiscano con chiarezza gli obiettivi perseguiti;
 4. durata del contratto;
 5. importo contrattuale complessivo (in caso di trattativa privata), o importo posto a base di gara (nel caso di procedura di gara), con l'esatta specificazione per ogni singolo servizio o fornitura, ancorché a carattere opzionale, al netto di IVA;
 6. modalità di scelta del contraente.
- Sezione B.
- E' costituita da una relazione esplicativa contenente le valutazioni e l'avviso dell'amministrazione competente sull'iniziativa contrattuale da attivare. In essa dovranno essere puntualmente rappresentati i seguenti elementi informativi:
1. contesto organizzativo;
 2. contesto tecnico;
 3. obiettivi perseguiti, con la definizione delle problematiche e dei fabbisogni informatici dell'amministrazione che si intendono soddisfare con il contratto tramite l'acquisizione del servizio o della fornitura;
 4. benefici attesi, con l'analisi delle implicazioni di ordine organizzativo, con particolare riferimento alla gestione delle risorse umane, interne ed esterne, e la puntuale indicazione dei risparmi di spesa che si prevede possano essere conseguiti, ovvero del miglioramento dei livelli di efficienza dell'azione amministrativa;
 5. descrizione sintetica e analitica del servizio o della fornitura;
 6. descrizione dei criteri di sicurezza seguiti e delle eventuali azioni da intraprendere riguardo la sicurezza ICT;
 7. coerenza tra il progetto illustrato nella richiesta di parere e il piano triennale predisposto ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39;
 8. coerenza tra il progetto illustrato nella richiesta di parere e l'eventuale studio di fattibilità di cui all'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1997, n. 452;
 9. aderenza complessiva del progetto alle «Linee guida sulla qualità dei beni e dei servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti della pubblica amministrazione» emanate dal CNIPA;
 10. risorse umane e tecnologiche necessarie al servizio o alla fornitura;
 11. composizione dei costi, diretti e indiretti (c.d. analisi dei costi), con l'indicazione di tutti gli elementi utili alla corretta individuazione delle forniture e/o dei servizi (ad es. la configurazione dell'hardware, i codici prodotto, le tariffe giornaliere delle risorse umane). Nell'ipotesi di acquisizione di prodotti software per i quali e' operante un accordo-quadro concluso tra il CNIPA ed il fornitore di tali prodotti, occorre fare riferimento alle quotazioni economiche desumibili dai relativi accordi;
 12. livelli di servizio contrattualmente previsti ed eventuali penali da applicare;

13. modalità di scelta del contraente, dando conto della coerenza di tale modalità con le norme - comunitarie e nazionali - e, in caso di trattativa privata, con l'indicazione della specifica previsione normativa legittimante il ricorso alla stessa e l'esplicitazione delle circostanze tecniche e fattuali integranti i presupposti richiesti dalla previsione medesima;
14. criteri di svolgimento dell'attività di vigilanza sull'esecuzione del contratto, dei collaudi parziali e di quelli definitivi, nonché dell'attività di verifica dei risultati in termini di efficacia, efficienza e qualità delle prestazioni. Le modalità di esecuzione dell'attività di monitoraggio cui sono sottoposti i contratti di grande rilievo ai sensi dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, specificando se ad essa l'amministrazione intenda provvedere direttamente ovvero avvalendosi di una società specializzata;
15. qualora si tratti di schemi di contratti per l'acquisizione di hardware, occorre esplicitare le ragioni per le quali si ritiene la soluzione prospettata la più adeguata alle proprie esigenze sulla scorta di comparazioni di tipo tecnico ed economico;
16. qualora si tratti di schemi di contratti per l'acquisizione di programmi informatici, occorre dimostrare che sono state prese in considerazione le diverse possibili soluzioni tra le seguenti opzioni:
 - a. sviluppo di programmi informatici ad hoc, sulla scorta dei requisiti indicati dalla stessa amministrazione committente;
 - b. riuso di programmi informatici sviluppati ad hoc per altre amministrazioni;
 - c. acquisizione di programmi informatici mediante ricorso a licenza d'uso;
 - d. acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto;
 - e. acquisizione mediante combinazione delle modalità di cui alle lettere precedenti.

Al fine di valutare l'utilizzabilità della soluzione di cui alla lettera b), le amministrazioni possono consultare, anche, la banca dati tenuta dal CNIPA.

Le suddette soluzioni vanno esaminate in base alle esigenze dell'amministrazione sulla scorta di comparazioni di ordine tecnico e di ordine economico, che tengano conto anche del possibile costo complessivo delle singole soluzioni sopra indicate e del «costo di uscita», quale insieme dei costi da sostenere per «abbandonare» l'impiego di una tecnologia, o migrare verso una tecnologia o una soluzione informatica differente (costi di conversione dei dati, di aggiornamento dell'hardware, di realizzazione interfaccia e di formazione del personale); altre informazioni.
17. L'incompletezza della documentazione trasmessa e/o la inesauritività delle indicazioni fornite possono comportare l'adozione del parere sospensivo di cui al successivo punto 6, con un conseguente aggravio procedimentale.

5.1. Modalità di trasmissione della richiesta di parere.

Le richieste di parere, e la relativa documentazione a corredo, possono essere inviate in forma telematica, sottoscritte con firma digitale utilizzando i sistemi di validazione temporale previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2004, recante: «Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici» (quali, ad esempio, il protocollo informatico, la posta elettronica certificata, la marca temporale), ovvero in forma cartacea.

Le amministrazioni che trasmetteranno le richieste in forma telematica riceveranno il relativo parere in formato elettronico alla casella di posta elettronica indicata nelle richieste stesse. In caso di trasmissione non telematica delle richieste di parere, tutta la documentazione dovrà comunque pervenire in due copie, oltre l'originale, ed in formato elettronico liberamente rielaborabile.

A decorrere dal 1° gennaio 2006 le richieste di parere, e la relativa documentazione, devono essere inviate in forma telematica, sottoscritte con firma digitale, utilizzando i richiamati sistemi di validazione temporale.

6. Rilascio del parere.

Il CNIPA, in base all'esito dell'istruttoria, adotta il parere entro quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa richiesta, fatti salvi eventuali differenti termini previsti da disposizioni di carattere speciale. Qualora risulti necessario un supplemento istruttorio -- da svolgersi -- anche per il tramite della personale audizione del responsabile per i sistemi informativi automatizzati dell'amministrazione richiedente o di altri soggetti ritenuti in grado di fornire elementi utili -- il CNIPA emana, nel rispetto dell'indicato termine di quarantacinque giorni, un parere sospensivo.

In tale ipotesi il CNIPA può anche chiedere che i dati e le informazioni vengano acquisiti dall'amministrazione presso altri soggetti istituzionali -- tra i quali anche l' Autorità garante per la concorrenza e il mercato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Garante per la protezione dei dati personali -- alla cui sfera di competenza appartengano le informazioni eventualmente necessarie per l'emissione del parere.

In tali ipotesi il termine di quarantacinque giorni previsto per il rilascio del parere e' interrotto e il parere stesso e' reso entro i quindici giorni successivi alla ricezione di tutti gli elementi istruttori richiesti.

Il suddetto termine di quarantacinque giorni per il rilascio del parere e' altresì sospeso nel caso in cui il CNIPA inoltri la richiesta al Consiglio di Stato per il parere obbligatorio sugli schemi generali di contratto-tipo, accordi e convenzioni.

Deve infatti, al riguardo, ritenersi che l'abrogazione dell'ultimo inciso dell'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, disposta dall'art. 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, riguardi solo la previsione dell'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato con riferimento ai contratti aventi valore superiore al doppio dei limiti di somma previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 9 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, non anche, invece, quanto disposto dallo stesso art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, in merito al procedimento da seguire. Pertanto, nei casi di persistente obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato previsti dal citato art. 17, comma 25, della legge n. 127/1997, spetta al CNIPA, innanzi al quale pende il procedimento consultivo, provvedere all'inoltro della richiesta di parere al Consiglio di Stato: questa procedura risulta peraltro coerente anche con ovvie esigenze di concentrazione procedimentale.

7. Criteri di valutazione dei progetti.

Il CNIPA, nel valutare la congruità tecnico-economica dei progetti sulla scorta della documentazione fornita e delle specifiche indicazioni contenute nella «Sezione B» della relazione prevista al punto 4, prende in considerazione, tra l'altro:

- elementi di natura strategica: valutazione della coerenza dell'iniziativa con le strategie elaborate nell'ambito della funzione di indirizzo politico, con gli obiettivi complessi che l'amministrazione si propone di raggiungere, con le altre iniziative dell'amministrazione, con la pianificazione triennale, con i progetti analoghi di altre amministrazioni, al fine di razionalizzare, nel loro complesso, le iniziative della P.A. ed ottenere conseguenti economie di spesa;
- elementi di natura tecnico-informatica: adeguatezza tecnica del progetto, sia per la parte di fornitura di beni (hardware, software, sistemi complessi, etc.) sia per la parte di erogazione di servizi (sviluppo software, gestione, manutenzione, conduzione, formazione, ecc.);
- verifica, tra l'altro, del corretto dimensionamento delle forniture di beni e servizi, dell'adeguatezza dei prodotti richiesti, dell'adeguatezza -- qualitativa e quantitativa -- delle risorse professionali da dedicare alle attività del progetto, della coerenza dei livelli di servizio con gli obiettivi della fornitura;
- elementi di natura economica: analisi del livello di spesa dell'iniziativa rispetto alle dimensioni dell'amministrazione, al totale della spesa sostenuta, ai costi di analoghe iniziative di altre organizzazioni; verifica dell'allineamento dei prezzi dei beni ai valori di mercato, confrontando anche prodotti diversi con funzionalità equivalenti, e di quello dei prezzi dei servizi e delle tariffe delle figure professionali;
- elementi di natura giuridico-amministrativa: analisi delle modalità di scelta del fornitore e delle conseguenze sul piano tecnico ed economico; esame dei prerequisiti richiesti ai potenziali fornitori; verifica, tra l'altro, delle clausole contrattuali relative alle modalità di pagamento, alle penali, ai diritti di proprietà dei prodotti, alle modalità di pianificazione, di gestione, di verifica e di controllo del progetto; valutazione della coerenza dei criteri di aggiudicazione con la natura delle forniture previste.

Roma, 4 luglio 2005

Il Presidente: Zoffoli