

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI PARTHENOPE
Dipartimento di Giurisprudenza

CORSO DI STUDI in *MANAGEMENT PUBBLICO*
Codice degli appalti e *procurement*
Prof.ssa Bianca Nicla Romano
A.A. 2022-2023

La commissione giudicatrice

La Commissione giudicatrice

La commissione giudicatrice è un organo straordinario e temporaneo della P.A., istituito con apposito atto di nomina, con la funzione, di natura prettamente tecnica, di esame e valutazione delle offerte formulate dai concorrenti nell'ambito di una specifica gara d'appalto.

La sua attività si concretizza nella c.d. aggiudicazione provvisoria e si esaurisce soltanto con l'approvazione del suo operato da parte dei competenti organi dell'amministrazione appaltante, mediante adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva; fino a questo momento la commissione conserva il potere di riesaminare in autotutela il procedimento già espletato.

La Commissione giudicatrice

La composizione e il funzionamento della commissione giudicatrice risultano attualmente disciplinati dagli artt. 77 e 78 d.lgs. n. 50 del 2016 come modificati dagli artt. 46 e 47 del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (decreto correttivo) e, con riferimento ai concorsi di progettazione, dall'art. 155 dello stesso Codice.

La disciplina è, altresì, integrata dalle linee guida dell'ANAC n. 5 del 2016, adottate con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 e, da ultimo, aggiornate al D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017, con delibera n. 4 del 10 gennaio 2018, che completano con natura vincolante i precetti dettati dal codice dei contratti pubblici.

Inoltre, l'art. 77 è stato modificato dall' art. 8, comma 7, legge n. 120 del 2020 (al comma 3), e dall'art. 53, comma 5, lettera c), legge n. 108 del 2021 (comma 2).

Esso prevede che nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

La Commissione giudicatrice

La commissione è costituita da un numero dispari di commissari, non superiore a cinque, individuato dalla stazione appaltante e può lavorare (e di regola lavora) a distanza con procedure telematiche che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni.

Il comma 3 dell'art 77 disciplina l'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 78; esso non trova applicazione, a titolo sperimentale, fino al 30 giugno 2023 fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante per previsione contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. c) del D.L. 18 aprile 2019 n. 32, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019 n. 55.

La Commissione giudicatrice

La disciplina del Codice prevede che i commissari non devono aver svolto né, tantomeno, possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta e che la nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura (comma 4).

Inoltre, coloro che, nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, abbiano ricoperto cariche di pubblico amministratore non possono essere nominati commissari giudicatori relativamente ai contratti affidati dalle Amministrazioni presso le quali hanno esercitato le proprie funzioni d'istituto (comma 5).

Così come sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

La nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte.

Il Presidente della commissione giudicatrice è individuato dalla stazione appaltante tra i commissari sorteggiati.

La Commissione giudicatrice

È richiesto che i commissari, al momento dell'accettazione dell'incarico, dichiarino l'inesistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui ai commi 4, 5 e 6.

Le stesse stazioni appaltanti, prima del conferimento dell'incarico, devono accertare l'insussistenza delle cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice; nel caso in cui, invece, sussistano cause ostative queste devono essere tempestivamente comunicate, insieme alla dichiarazione di incompatibilità dei candidati, dalla stazione appaltante all'ANAC ai fini dell'eventuale cancellazione dell'esperto dall'albo e della comunicazione di un nuovo esperto.

Le spese relative alla commissione sono inserite nel quadro economico dell'intervento tra le somme a disposizione della stazione appaltante. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANAC, è stabilita la tariffa di iscrizione all'albo e il compenso massimo per i commissari. I dipendenti pubblici sono gratuitamente iscritti all'Albo e ad essi non spetta alcun compenso, se appartenenti alla stazione appaltante.

La Commissione giudicatrice

In caso di rinnovo del procedimento di gara, a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti, è riconvocata la medesima commissione, fatto salvo il caso in cui l'annullamento sia derivato da un vizio nella composizione della commissione.

La disciplina dell'art. 77 non si applica alle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o concessioni effettuate dagli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 115 a 121.

La Commissione giudicatrice

L'art. 78, invece, contiene la disciplina dell'Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici.

Tale norma prevede che l'ANAC gestisca ed aggiorni, secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Ovviamente l'iscrizione ad esso è subordinata al possesso, in capo ai soggetti interessati, di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto, secondo i criteri e le modalità che l'Autorità definisce con apposite Linee Guida, valutando la possibilità di articolare il suddetto Albo per aree tematiche omogenee, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice. Fino all'adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo, si applica l'articolo 216, comma 12.

La Commissione giudicatrice

In attuazione di tale norma sono state emanate le **Linee guida n. 5, recanti “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”**.

Queste hanno previsto che l’Albo sia composto da:

- a) una **sezione ordinaria**, contenente l’elenco degli esperti che possono essere selezionati dall’Autorità a seguito di richiesta delle stazioni appaltanti nonché direttamente dalle stesse quando ricorrano le condizioni di cui al punto 3;
- b) una **sezione speciale**, prevista dall’art. 77, comma 3, per le procedure di aggiudicazione svolte da Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e dai Soggetti Aggregatori Regionali di cui all’art. 9 del d.l. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014.

L’elenco degli esperti iscritti all’Albo è pubblicato sul sito dell’Autorità. Sono sottratti alla pubblicazione i dati personali non pertinenti o eccedenti rispetto al fine di rendere conoscibile l’Albo.

La Commissione giudicatrice

Le Commissioni possono anche essere costituite da soggetti interni alla stazione appaltante (escluso il Presidente).

Tale evenienza si verifica per gli affidamenti di contratti per i servizi e le forniture d'importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro o per quelli che non presentano particolare complessità, nel rispetto del principio di rotazione.

Sono considerate di non particolare complessità:

- 1) i sistemi dinamici di acquisizione di cui all'art. 55 del Codice dei contratti pubblici;
- 2) le procedure interamente gestite tramite piattaforme telematiche di negoziazione, ai sensi dell'art. 58 del Codice dei contratti pubblici;
- 3) quelle che prevedono l'attribuzione di un punteggio tabellare secondo criteri basati sul principio on/off (in presenza di un determinato elemento è attribuito un punteggio predeterminato, senza alcuna valutazione discrezionale, in assenza è attribuito un punteggio pari a zero) sulla base di formule indicate nella documentazione di gara.

La Commissione giudicatrice

Invece, nel caso di affidamento di contratti per servizi e forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo, relativi ad attività di ricerca e sviluppo, in considerazione della specificità dei profili, la stazione appaltante, quando ritiene che ricorrano le ragioni di cui all'art. 77, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, invia entro **30 giorni antecedenti il termine** per la richiesta dell'elenco di candidati, una richiesta motivata all'Autorità per la selezione di componenti scelti tra un ristretto numero di esperti anche interni della medesima stazione appaltante.

Nella richiesta, la stazione appaltante deve indicare i motivi per cui ritiene che non si possa far ricorso a esperti selezionati con estrazione tra quelli presenti nelle sottosezioni dell'Albo.

L'Autorità può richiedere integrazioni alla documentazione prodotta o convocare in audizione la stazione appaltante e laddove non concordi su tutti o parte dei profili proposti procede con i criteri ordinari di estrazione nella sottosezione che la stazione appaltante deve comunque indicare nella richiesta.

La Commissione giudicatrice

Adempimenti delle stazioni appaltanti e funzionalità delle commissioni giudicatrici

Nei documenti di gara, le stazioni appaltanti devono fornire informazioni dettagliate sulla composizione della commissione giudicatrice, sulle modalità di scelta degli eventuali componenti interni e di nomina del presidente, nonché sulle funzioni e compiti della commissione.

La stazione appaltante deve indicare:

1) Numero di membri della commissione giudicatrice (3 o 5). Al fine di ridurre i costi della gara e velocizzare i tempi di aggiudicazione è opportuno che le stazioni appaltanti prevedano un numero di commissari, di regola, pari a 3, salvo situazioni di particolare complessità nelle quali il numero di commissari può essere elevato a 5;

La Commissione giudicatrice

2) **Caratteristiche professionali dei commissari di gara.** I commissari devono essere iscritti nelle sottosezioni che individuano le professionalità possedute. La stazione appaltante deve motivare adeguatamente circa le professionalità richieste per la valutazione dell'offerta dal punto di vista tecnico ed economico.

In generale sarà necessario ricorrere a esperti caratterizzati da professionalità distinte, a titolo esemplificativo, nei seguenti casi:

1) contratti misti di appalto;

2) gare su più lotti distinti, con unica commissione giudicatrice;

3) affidamenti particolarmente complessi, ad esempio finanza di progetto, che richiedono la presenza di esperti di aree diverse.

La Commissione giudicatrice

3) qualora ne ricorrano le condizioni, **numero di componenti interni della commissione**. A tal fine occorre contemperare le esigenze di contenimento dei tempi e dei costi, insite nella scelta di commissari interni, con quelle di imparzialità, qualità degli affidamenti e prevenzione della corruzione, alla base dell'art. 77 del Codice dei contratti pubblici.

Con l'eccezione degli affidamenti di contratti per i servizi e le forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo di cui all'art. 77, c. 3, la nomina di commissari interni [...] può essere effettuata solo quando nell'Albo vi sia un numero di esperti della stazione appaltante sufficiente a consentire il rispetto dei principi di indeterminatezza del nominativo dei commissari di gara prima della presentazione delle offerte [...] e della rotazione delle nomine [...]. Nelle more le stazioni appaltanti procederanno alla nomina degli interni iscritti all'albo, nei limiti delle disponibilità in organico.

La Commissione giudicatrice

4) **Modalità di selezione dei componenti, esterni e interni**, prevedendo che la nomina dei commissari avviene dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte. Inoltre, per quanto riguarda i componenti esterni, l'art. 77 stabilisce che:

- a) l'Autorità ha cinque giorni di tempo per inviare la lista dei candidati decorrenti dalla data di invio della richiesta da parte della stazione appaltante;
- b) la stazione appaltante procede con sorteggio pubblico alla scelta dei candidati;
- c) i sorteggiati devono pronunciarsi, al momento dell'accettazione dell'incarico, in merito all'inesistenza di cause di incompatibilità e di astensione.

Ferma restando la libertà della stazione appaltante di scegliere il momento d'invio della richiesta all'Autorità della lista di candidati, purché successiva al momento di presentazione delle offerte, è opportuno che questa avvenga in prossimità della seduta in cui si aprono le offerte tecniche, almeno 15 giorni prima. Contestualmente all'invio della richiesta, la stazione appaltante rende nota la data e le modalità del sorteggio. Procedure analoghe devono essere seguite dalla stazione appaltante per la nomina dei componenti interni;

La Commissione giudicatrice

5) **Compiti attribuiti alla commissione giudicatrice.** Il Codice dei contratti pubblici prevede che la commissione giudicatrice è responsabile della valutazione delle offerte tecniche ed economiche. La stazione appaltante può prevedere ulteriori adempimenti per la commissione, purché questi siano indicati nella documentazione di gara. Tra questi è da ricomprendere l'ausilio al RUP nella valutazione della congruità delle offerte tecniche, rimessa a quest'ultimo dalle Linee guida n. 3 del 26 ottobre 2016. Alla commissione non possono essere attribuiti compiti di amministrazione attiva, che competono alla stazione appaltante;

6) **Criteri per la scelta del Presidente.** Tra i criteri possono essere previsti quello della competenza, la valutazione dei curricula, gli anni di esperienza maturati o il sorteggio;

7) **Durata** prevista per i lavori della commissione giudicatrice, **numero di sedute**, pubbliche o riservate, previste per la commissione e i **mezzi tecnici** necessari per consentire ai commissari che ne facciano richiesta di lavorare a distanza, in modo da assicurare la riservatezza delle comunicazioni;

La Commissione giudicatrice

8) Modalità di svolgimento dei lavori da parte della commissione. In generale la commissione

- i) apre in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica dell'integrità e della presenza dei documenti richiesti nel bando di gara ovvero della lettera di invito;
- ii) in una o più sedute riservate, o lavorando da remoto, mediante un canale telematico che assicuri l'autenticità nonché la riservatezza delle comunicazioni, la commissione valuta le offerte tecniche e procede alla assegnazione dei relativi punteggi applicando i criteri e le formule indicati nel bando o nella lettera di invito;
- iii) successivamente, in seduta pubblica, la commissione dà lettura dei punteggi attribuiti alle singole offerte tecniche, procede alla apertura delle buste contenenti le offerte economiche e, data lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse, procede alla individuazione delle offerte che superano la soglia di anomalia di cui all'art. 97, comma 3 del Codice dei contratti pubblici ovvero indica al RUP le offerte che, secondo quanto previsto dall'art. 97, comma 6 del Codice dei contratti pubblici appaiono, sulla base di elementi specifici, potenzialmente anomale, ferma restando la facoltà del RUP di decidere al riguardo.

La Commissione giudicatrice

La stazione appaltante deve comunicare, tempestivamente e prima della commissione, sul profilo del committente, nella sezione “amministrazione trasparente”, la composizione della commissione giudicatrice, i *curricula* dei componenti (art. 29, comma 1, del Codice dei contratti pubblici), il compenso dei singoli commissari e il costo complessivo, sostenuto dall'amministrazione, per la procedura di nomina. Essa dà comunicazione all'Autorità dell'avvenuta pubblicazione entro 3 giorni dalla stessa.

In caso di impedimento di uno o più candidati designati, ovvero in presenza di una causa ostativa, sarà individuato un sostituto nella rosa dei soggetti proposti dall'Autorità e se questi sono insufficienti, la stazione appaltante richiede all'Autorità un'integrazione alla lista dei candidati.

La Commissione giudicatrice

La Commissione, nella valutazione dell'offerta tecnica opera in **piena autonomia** rispetto alla stazione appaltante e deve valutare il contenuto dell'offerta secondo i criteri motivazionali presenti nei documenti di gara.

Dal canto loro, le stazioni appaltanti assicurano gli strumenti di ausilio ai commissari di gara per risolvere questioni di tipo amministrativo al fine di non determinare interferenze nel processo di valutazione delle offerte.