



CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI RIUNITE I AFFARI COSTITUZIONALI E VIII AMBIENTE

AC 3146

Conversione in legge del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure

MEMORIA CONSIP

22 giugno 2021

1. COINVOLGIMENTO DI CONSIP S.p.A. NEL PNRR

Come noto, **Consip S.p.A. gestisce il Programma di razionalizzazione degli acquisti** per conto del Ministero dell'economia e delle finanze e svolge attività di **centrale di committenza** per Sogei S.p.A. sulla base di apposito affidamento normativo, nonché per altre Amministrazioni ed enti pubblici sulla base di specifici Disciplinari.

Con l'**articolo 11 del d.l. n. 77/2021** è stato definito normativamente il **ruolo della Società** per l'attuazione delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, prevista **nella riforma "Recovery procurement Platform" indicata nel PNRR**, e sono state individuate le relative risorse finanziarie (pari complessivamente a circa 40 milioni di euro).

Per la realizzazione della riforma si prevede che **Consip svolga attività in tre ambiti**:

1. Sviluppo competenze e rafforzamento capacità amministrativa delle stazioni appaltanti

Obiettivo: aumento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti attraverso un programma di formazione e tutoraggio nella gestione delle procedure di acquisto in modalità digitale e nell'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione disponibili nell'ambito del Programma di razionalizzazione.

2. Realizzazione strumenti di acquisto

Obiettivo: messa a disposizione alle Amministrazioni impegnate nella realizzazione di progetti finalizzati alle politiche di sviluppo, di specifici strumenti di acquisto e negoziazione (es. contratti-quadro/accordi quadro) funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti stessi.

3. Evoluzione sistema nazionale di eProcurement

Obiettivo: digitalizzazione end-to-end dei processi di approvvigionamento pubblico per: (i) massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa nella gestione dei contratti, (ii) garantire la più ampia e semplice partecipazione degli Operatori Economici alla spesa pubblica e (iii) garantire la piena trasparenza dei processi ai cittadini e agli altri stakeholders.

* * *

Con il presente documento, tuttavia, si intende evidenziare che, a normativa vigente, risultano presenti alcuni vincoli che rappresentano una forza frenante al ruolo di Consip Spa e non consentono alla Società di (i) esplicitare tutte le potenzialità che ha acquisito e consolidato negli anni, nonché (ii) dare efficace seguito alle attività previste e finanziate dal succitato **articolo 11 del d.l. n. 77/2021**.

Nel seguito si riportano, pertanto, alcune proposte emendative che si sottopongono alla valutazione di codeste Commissioni nell'auspicio che le stesse possano essere apportate

all'articolo 11 in sede di conversione del d.l. n. 77/2021, evidenziando che **da tali proposte non derivano oneri ulteriori a carico della finanza pubblica, giacché si tratterebbe di misure volte esclusivamente a consentire l'utilizzo delle risorse già stanziato dal medesimo articolo 11 al comma 3.**

2. PROPOSTE - SEMPLIFICAZIONE GESTIONALE CONSIP

L'articolo 11 attribuisce nuove attività e relative risorse a Consip, ma non contiene le **necessarie misure di flessibilità gestionale** di cui la Società necessita per potersi dotare delle risorse umane e strumentali necessarie per la realizzazione delle attività previste e finanziate per il prossimo quinquennio.

* * *

Proposta 1: Assunzione di personale a tempo determinato/somministrazione - Flessibilità gestionale per acquisizione risorse strumentali

Non applicazione a Consip Spa delle **norme di contenimento delle spese** previste a carico dei **sogetti inclusi nell'elenco ISTAT**, nonché delle norme che impongono **vincoli per il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, di somministrazione di lavoro e di collaborazione coordinata e continuativa** (cfr Allegato 1 – comma 5 aggiuntivo all'art. 11).

In tal senso, rileva in particolare il superamento delle seguenti disposizioni:

- articolo 9, commi 28 e 29, del d.l. 78/2010 in tema di limiti di spesa per i contratti di lavoro a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di somministrazione lavoro
- d.lgs. 81/2015 in tema di vincoli e durata massima dei contratti a tempo determinato, dei contratti di somministrazione lavoro e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa
- articolo 1, comma 591 e seguenti, della L. 160/2019, relativi ai tetti delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

* * *

Proposta 2: Incentivazione all'esodo per personale dirigenziale

Riconoscimento a Consip della **medesima flessibilità in tema di gestione del personale e ottimizzazione delle spese di funzionamento** già riconosciuta ad altre Società in house del Ministero dell'economia e delle finanze ritenute particolarmente strategiche (Sogei e Sose) - (cfr Allegato 1 – comma 4 aggiuntivo all'art. 11).



È opportuno considerare che il contesto in cui si trova ad operare Consip è sempre più dinamico e comporta il necessario e costante allineamento delle competenze professionali dei propri dipendenti. La ricerca di una continua ottimizzazione del proprio mix di conoscenze e competenze, finalizzata a rispondere tempestivamente alle nuove sfide e agli obiettivi da perseguire, rappresenta quindi una priorità per Consip. In quest'ottica anche favorire il ricambio generazionale è una leva per attuare il miglioramento e la riqualificazione dell'organico.

In tal senso rileva in particolare il superamento delle seguenti disposizioni:

- articolo 11, commi 10 e 19 del d.lgs. 175/2016 (TUSP).

* * *

Proposta 3: Modifiche testuali per definizione dell'esatta portata dell'articolo 11 del d.l. n. 77/2021 (cfr Allegato 1 – modifiche ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 11).

Sarebbe opportuno specificare all'interno del citato articolo che:

- Consip supporta le amministrazioni per la realizzazione dei progetti del PNRR mediante strumenti di acquisto e negoziazione, anche aggregando fabbisogni di specifiche amministrazioni
- il finanziamento previsto dal comma 3 debba essere destinato esclusivamente alle attività di realizzazione della riforma "*Recovery procurement platform*" del PNRR, le cui attività sono indicate al comma 1.

3. PROPOSTE - SEMPLIFICAZIONE PROCEDURE DI APPALTO

Si accolgono con favore le previsioni contenute nel decreto legge n. 77/2021 volte a prorogare specifiche misure di semplificazione già previste con precedenti provvedimenti normativi e che hanno esplicato effetti positivi in termini di effettiva semplificazione delle procedure di appalto.

Tuttavia, non può tacersi che sarebbe necessaria la definizione di misure normative volte ad una più ampia e generale semplificazione procedurale. Ciò nelle more della revisione complessiva della disciplina degli appalti pubblici che sarà realizzata, secondo quanto indicato nel PNRR, non prima del 2022/2023.

* * *

Proposta 4: Semplificazione delle procedure di appalto per il PNRR

Sarebbe opportuno che da subito sia consentito a Consip, come pure ai soggetti aggregatori, di usufruire di specifiche misure di semplificazione con esenzione dall'applicazione di alcune disposizioni del Codice dei contratti pubblici non di diretta derivazione comunitaria e che comportano appesantimenti procedurali. (cfr Allegato 1 – comma 6 aggiuntivo all'art. 11).

* * *

Proposta 5: Misure in tema di gender gap

Con riferimento alle misure di cui all'articolo 47 del d.l. n. 77/2021 in tema di promozione delle pari opportunità, generazionali e di genere, si ritiene opportuno un intervento normativo che chiarisca che sono utilizzabili per le acquisizioni afferenti alle progettualità del PNRR anche contratti derivanti da procedure avviate prima dell'entrata in vigore del decreto legge stesso. Ciò al fine di garantire la più rapida realizzazione dei detti progetti consentendo alle stazioni appaltanti di utilizzare contratti già disponibili o di prossima stipula. (cfr Allegato 1 – comma 10 aggiuntivo all'art. 47).

Ddl AC 3146

"Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"

- Proposte Consip S.p.A. -

Proposte 1, 2, 3 e 4**Emendamenti all'articolo 11**

All'articolo 11 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77:

a) *al primo comma sostituire le parole "specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico" con le seguenti "strumenti di acquisto e di negoziazione, sia in forma aperta che aggregando i fabbisogni di specifiche stazioni appaltanti";*

b) *al comma 2 e al comma 3 sostituire le parole "al presente articolo" con le parole "al comma 1";*

c) *aggiungere infine i seguenti commi:*

"4. All'articolo 1, comma 928, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 dopo le parole "monitoraggio della spesa pubblica" sono aggiunte le seguenti parole: "nonché le attività di razionalizzazione degli acquisti pubblici e gli obiettivi di finanza pubblica"; dopo le parole "dalla legge 6 agosto 2008, n. 133," sono aggiunte le seguenti parole: "alla società di cui all'articolo 4, comma 3-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95" e la parola "finanziaria" è sostituita dalle parole "di riferimento. Della presente previsione si tiene conto ai fini dell'applicazione dei provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175."

5. Al fine di assicurare la piena ed efficace realizzazione degli obiettivi istituzionali perseguiti non si applicano a Consip S.p.A. le norme di contenimento delle spese previste dall'ordinamento giuridico a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché, al fine della realizzazione delle attività di cui al comma 1, le norme di cui al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 in tema di lavoro a tempo determinato, di somministrazione di lavoro e di collaborazione coordinata e continuativa.

6. Al fine di garantire una rapida attuazione delle progettualità del PNRR e degli altri interventi ad esso collegati, Consip e i soggetti aggregatori possono operare in deroga alle seguenti disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dandone indicazione nella documentazione di gara, fermo restando il rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE:

- articolo 51, comma 1, terzo periodo;
- articolo 71 con riferimento alle previsioni in tema di bandi-tipo;
- articolo 76, comma 2-bis, 5 e 6 in ordine ai tempi e alle modalità per procedere alla comunicazione ivi previste;
- articolo 93 e articolo 103 in tema di garanzie per la partecipazione alla procedura e di garanzie definitive;
- articolo 95, commi 4 e 5 in relazione alla limitazione della possibilità di utilizzo del criterio di aggiudicazione del minor prezzo e comma 10-bis in relazione al tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento;
- articolo 97, commi da 2 a 3 bis in relazione alle modalità di individuazione delle offerte che appaiono anormalmente basse.

Al termine delle procedure di gara, Consip e i soggetti aggregatori possono procedere con la stipula del contratto e l'avvio dell'esecuzione dello stesso con le modalità di cui all'articolo 53, comma 2.".

Motivazioni

L'articolo 11 del d.l. 77/2021 attribuisce nuove attività e relative risorse a Consip ma non contiene le misure di **flessibilità gestionale** di cui la Società necessita per potersi dotare delle risorse umane e strumentali necessarie per realizzazione delle attività previste e finanziate per il prossimo quinquennio. Si ritiene necessario che l'articolo 11 sia integrato prevedendo:

- la **non applicazione a Consip delle norme di contenimento delle spese** previste a carico dei **soggetti inclusi nell'elenco ISTAT**, nonché delle norme che impongono **vincoli per il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, di somministrazione di lavoro e di collaborazione coordinata e continuativa**; in tal senso rileva in particolare il superamento delle seguenti disposizioni:
 - articolo 9, commi 28 e 29, del d.l. 78/2010 in tema di limiti di spesa per i contratti di lavoro a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di somministrazione lavoro;
 - articolo 1, comma 591 e seguenti, della L. 160/20109, relativi ai tetti delle spese per l'acquisto di beni e servizi;
 - d.lgs. 81/2015 in tema di vincoli e durata massima dei contratti a tempo determinato, dei contratti di somministrazione lavoro e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa
- riconoscimento a Consip Spa della **medesima flessibilità** in tema di gestione del personale e ottimizzazione spese di funzionamento già **riconosciuta ad altre Società in house** del Ministero dell'economia e delle finanze ritenute particolarmente strategiche (Sogei e Sose).

Le semplificazioni in tema di contratti pubblici contenute nel decreto-legge 77/2021 –perlopiù proroghe di misure già presenti - non risultano tali da garantire, secondo quanto previsto dalla riforma "Recovery procurement platform", la tempestiva messa a disposizione alle stazioni appaltanti di strumenti per le acquisizioni funzionali alla realizzazione degli interventi finanziati con le risorse comunitarie straordinarie. Si ritiene pertanto strettamente necessario un intervento normativo che consenta a Consip, come pure i soggetti aggregatori che realizzano strumenti di acquisto e di negoziazione per i fabbisogni delle pubbliche amministrazioni per la realizzazione dei progetti PNRR, nonché ai soggetti aggregatori, in considerazione delle loro ruolo e delle competenze in tema di procurement, di **usufruire di una semplificazione sostanziale che preveda la disapplicazione di alcune specifiche disposizioni del Codice dei contratti pubblici** non di diretta derivazione comunitaria né strettamente funzionali al corretto funzionamento delle procedure d'appalto.

Con riferimento alla disciplina di cui all'articolo 11 si ritengono, inoltre, opportune alcune modifiche testuali per chiarire l'esatta portata dell'articolo. In primo luogo, si propone una modifica al comma 1 volta a specificare che **Consip supporta le amministrazioni per la realizzazione dei progetti del PNRR mediante strumenti di acquisto e negoziazione**, anche aggregando fabbisogni di specifiche amministrazioni. In secondo luogo si rileva che l'inserimento **della previsione di cui** al comma 2 non risulta coerente con le attività di sostegno della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti per i quali, in coerenza con quanto previsto dal PNRR, l'articolo 11 prevede uno specifico finanziamento; infatti mentre il comma 1 e al comma 3 dell'articolo 11 sono evidentemente misure di attuazione di quanto previsto nella riforma recante "Recovery procurement platform" del PNRR, nessun elemento di tale riforma sembra

in alcun modo fare riferimento alle attività che Consip già svolge per conto di Sogei SpA. **Pertanto si ritiene di dover specificare che il finanziamento previsto dal comma 3 debba essere destinato esclusivamente alle attività di realizzazione della riforma “Recovery procurement platform” del PNRR, le cui attività sono indicate al comma 1.**

Proposta 5

Emendamento all’articolo 47

All’articolo 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 aggiungere infine il seguente comma: “10 – Resta ferma la possibilità di procedere ad acquisizioni afferenti gli investimenti pubblici di cui al comma 1, anche mediante contratti stipulati a seguito dell’aggiudicazione di procedure che non prevedono misure in tema di pari opportunità, generazionali e di genere nel caso in cui i relativi bandi o avvisi siano stati pubblicati o gli inviti a presentare le offerte siano stati inviati prima dell’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Motivazioni

Con riferimento, poi a quanto previsto in tema di promozione delle **pari opportunità, generazionali e di genere**, in relazione alle procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati con le risorse PNRR e PNC, si ritiene di dover specificare che **rimangono comunque utilizzabili per le acquisizioni afferenti ai detti investimenti anche contratti derivanti da procedure avviate prima dell’introduzione della disciplina che prevede l’inserimento nei bandi di gara di misure in tema di pari opportunità**. Ciò si rende necessario per garantire la più rapida realizzazione dei detti progetti consentendo alle stazioni appaltanti di utilizzare contratti già disponibili o di prossima stipula (propri come pure di centrali di committenza) le cui procedure, pur non prevedendo specifiche misure in tema di pari opportunità, sono state legittimamente svolte sulla base della normativa vigente al momento della realizzazione della procedura di appalto.