

PREMESSA

Consip – società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e Finanze – opera al servizio esclusivo della Pubblica Amministrazione su quattro principali ambiti di intervento "procurement", che si sono progressivamente sviluppati negli anni.

ATTIVITÀ PROCUREMENT



Acquisti in Rete è il Portale operativo dove si svolgono tutte le attività di procurement: dallo svolgimento delle gare all'abilitazione delle imprese, dalla pubblicazione dei cataloghi delle offerte agli acquisti delle PA, attraverso ordini diretti o negoziazioni.

Complessivamente, una missione istituzionale volta a rendere sempre più efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse statali, offrendo alle amministrazioni **strumenti per gestire i propri acquisti** e stimolando le imprese al confronto competitivo con il sistema pubblico.

Gli **strumenti** attraverso cui le PA effettuano acquisti e le imprese offrono i propri beni, servizi e lavori, sono:

- **Contratti pronti all'uso** che le amministrazioni possono utilizzare per l'acquisto di beni, servizi e lavori (Convenzioni, Accordi quadro o Gare su Delega)
- **Mercati telematici** per gli acquisti sottosoglia (Mercato Elettronico della PA) e soprasoglia comunitaria (Sistema Dinamico di Acquisizione della PA) di beni, servizi e lavori.

In ultimo, le singole PA possono utilizzare a titolo gratuito la piattaforma Mef/Consip - le cosiddette **gare in modalità Application Service Providing (Asp)** - per svolgere in autonomia le proprie procedure di gara.

* * *

Alla **conclusione del ciclo di lavoro sessennale 2017-2022**- caratterizzato dal completo riposizionamento delle strategie di sviluppo esterne e dalla revisione dei meccanismi industriali interni - la gestione della Società evidenzia il **pieno riposizionamento delle operation** e individua nuove **linee di sviluppo future**.

La **gestione operativa**, misurata in livello utilizzo degli strumenti di e-procurement da parte delle PA (il c.d. "erogato"), fa segnare quasi 24 mld/€ (+189% vs 2016) evidenziando la oramai grande capacità di offerta della Società.

QUADRO DI RIFERIMENTO DELLA DISCIPLINA APPALTI

L'attuale quadro di riferimento in materia di appalti è frutto del **recepimento delle direttive 23, 24 e 25 del 2014** e delle scelte del legislatore nazionale, che in materia è intervenuto in più occasioni.

Alla iniziale adozione del **Codice dei contratti (d.lgs. 50 del 2016)** hanno infatti fatto seguito, per citare solo i principali interventi:

- il cd. **decreto correttivo** (d.lgs. 56/2017), che ha tra l'altro ampliato le eccezioni al divieto di dell'appalto integrato ed ha modificato la disciplina del soccorso istruttorio,
- il **decreto cd. "sbloccacantieri"** (DI 32 del 2019) che ha introdotto l'inversione procedimentale anche nei settori ordinari ed ha eliminato la generale previsione delle Linee Guida dell'ANAC e dei Decreti Ministeriali per sostituirli con un unico Regolamento, in realtà mai adottato;
- i **decreti cd. "semplificazioni"** (DI 76 del 2020 e DL 77 del 2021) che hanno previsto misure acceleratorie delle procedure di gara, adottate in parte in maniera strutturale ed in parte in misura transitoria, tenendo anche conto degli obiettivi del PNRR.

A distanza di **oltre sei anni dall'adozione del Codice**, non tutte le innovazioni previste sono state realizzate: tra queste, rimane **inattuata la realizzazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**.

Il nuovo **Codice in corso** di approvazione rappresenta pertanto l'opportunità di:

- portare a compimento le **innovazioni non ancora completate** previste dal Codice dei Contratti
- mettere a sistema le **innovazioni introdotte in questi ultimi anni**, tenendo anche conto della esperienza maturata dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza quali Consip.

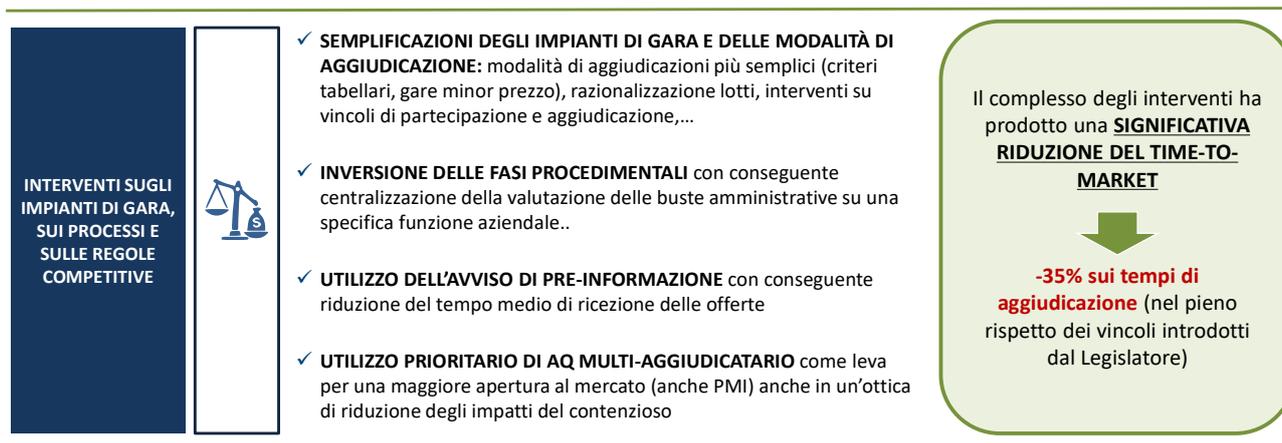
ASPETTI RILEVANTI DEL NUOVO CODICE APPALTI (COSA CI È PIACIUTO)

Dallo schema di decreto legislativo di riforma della disciplina dei contratti pubblici emergono molteplici **conferme** di importanti e utili misure, introdotte in precedenza in via transitoria (DL Semplificazioni e Semplificazioni bis), tra cui:

- **Inversione procedimentale tra esame delle offerte (c.d. Busta "B") e verifica idoneità degli offerenti (c.d. Busta "A")**: che ha comportato la possibilità di svolgere la verifica sul possesso dei requisiti di partecipazione solo dopo la valutazione dell'offerta tecnica → contrazione dei tempi limitando le verifiche amministrative solo sull'aggiudicatario delle procedure
- **Appalto integrato**: possibilità di ricorso all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione negli appalti di Lavori → affidamento "chiavi in mano" in una unica procedura
- **Semplificazione delle procedure di gara di importo inferiore alla soglia comunitaria**: affidamento diretto per lavori fino € 150.000 e per servizi/forniture fino a € 140.000; inoltre, procedura negoziata

senza bando, previa consultazione di operatori economici, per gli appalti di valore superiore → semplificazione dell'azione amministrativa

Tale previsioni normative hanno reso necessario in **Consip lo studio e l'adozione di nuove misure e soluzioni** finalizzate a una significativa riduzione dei tempi di aggiudicazione e stipula dei contratti (molti dei quali funzionali ai progetti Pnrr) anche in linea con i tempi previsti dal DL Semplificazioni.



* * *

Ed inoltre, tra le **novità** emergono previsioni, pienamente condivisibili, in linea con considerazioni di Consip alla luce della propria esperienza, come quelle in tema di:

- **Digitalizzazione:** è stato definito l'“ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale”, basato su strumenti quali la BDNC - Banca data nazionale dei contratti pubblici (Anac), il FVOE - Fascicolo virtuale dell'operatore economico (Anac) e le Piattaforme di acquisto digitale (es. Consip, Centrali di committenza regionali, ---) → informatizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti
- **Eliminazione del tetto massimo per il punteggio economico delle offerte:** superando la previsione per cui la stazione appaltante stabiliva il tetto massimo entro il limite del 30% → maggior bilanciamento della valutazione delle offerte in relazione alla natura del servizio e l'ambito merceologico.

AMBITI DI ATTENZIONE E PRESIDIO ALLA ATTUAZIONE

Il nuovo Codice che – come sopra esposto – presenta diversi elementi di apprezzamento comporta tuttavia la necessità che innovazioni di grande portata vengano assimilate sia dal mondo delle stazioni appaltanti, sia da quello delle imprese.

Ed in particolare gli interventi per garantire la **completa digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti**, fondamentali per garantire tempestivamente e rapidamente la disponibilità di beni e servizi alle PA, richiederanno:

- il **coinvolgimento di tutti gli attori** del sistema nazionali di e-procurement (Consip, Aggregatori, Anac, Amministrazioni certificanti, ...)
- la **capacità di passare in breve tempo da una fase di "progettazione" a una "fase di "execution"**, minimizzando il rischio che un eccellente programma di innovazione non garantisca appieno i benefici di riduzione dei tempi.

Questo obiettivo non è sicuramente semplice, ma siamo già tutti coinvolti su questa necessità.

PROPOSTE

Fermo il positivo apprezzamento dell'impianto complessivo del nuovo Codice, per una **piena realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico**, Consip propone ulteriori interventi di affinamento sulle seguenti tematiche:

1. **SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI NEGOZIAZIONE DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA.**

Per una maggiore efficienza del sistema di approvvigionamento pubblico, si potrebbe **introdurre un livello di qualificazione delle stazioni appaltanti «ridotto»** per l'utilizzo degli strumenti di negoziazione, che – per la loro natura di strumenti già pre-impostati dalle centrali di committenza non richiedono elevate capacità tecniche e/o un'articolata struttura organizzativa delle stazioni appaltanti - non sono equiparabili agli appalti svolti in autonomia → mancata modifica comporterebbe la necessità di maggior ricorso alle gare su delega e la riduzione della quota di spesa su strumenti di negoziazione già sviluppati con aggravii sulla finanza pubblica (risparmi di processo).

2. **DEFINIZIONE DEGLI «STRUMENTI DI ACQUISTO» E «STRUMENTI DI NEGOZIAZIONE».**

Inserire, come nel vigente Codice, le definizioni di strumenti di acquisto (strumenti che non richiedono apertura del confronto competitivo) e strumenti di negoziazione (strumenti che richiedono apertura del confronto competitivo) → esigenze di chiarezza applicativa, eliminando ambiguità in fase di applicazione.

3. **PROGRAMMAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E RACCORDO CON LA PIANIFICAZIONE DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA.**

In considerazione (i) del carattere aperto all'adesione e dinamico nel tempo degli strumenti di Consip/Soggetti aggregatori e (ii) del quadro regolamentare di adesione agli stessi, andrebbe **soppressa la previsione per cui le stazioni appaltanti, qualora intendano ricorrere a Consip/Soggetti aggregatori devono acquisirne preventivamente l'assenso** o verificare la capienza dello strumento¹, mantenendo unicamente l'onere di consultazione della pianificazione di Consip/Soggetti aggregatori → mancata eliminazione della previsione comporterebbe il rischio di

¹ art. 8, All. I.5

rigidità nel sistema degli acquisti (centinaia/migliaia di stazioni appaltanti che richiedono a Consip/Soggetti aggregatori formale assenso all'acquisto).

4. **REGIME DEGLI AFFIDAMENTI IN-HOUSE.**

La necessità di un provvedimento motivato, per affidamenti diretti alle società in-house, andrebbe riferita soltanto alle "attività market" e non anche a quelle attività (quali quelle delle centrali di committenza) che possono essere realizzate soltanto da soggetti pubblici → mancata eliminazione comporterebbe una maggiore complessità nell'affidamento di ulteriori attività a Consip/Altre società in house.

Di seguito si riporta il testo delle proposte sopra sinteticamente descritte, con ulteriori osservazioni a corredo.

1. Sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e utilizzo degli strumenti di negoziazione delle centrali di committenza

Dall'esame dell'articolo 62 (*Aggregazione e centralizzazione delle committenze*) e dell'Allegato II.4 (*Qualificazione delle stazioni appaltanti*) dello schema di decreto, emerge che **le peculiarità degli strumenti delle centrali di committenza sono state soltanto parzialmente considerate nella strutturazione del complessivo sistema di qualificazione.**

Infatti, **mentre per il ricorso agli strumenti di acquisto si prescinde dalla qualificazione, l'utilizzo degli strumenti di negoziazione è equiparato**, nella sostanza, **alla fattispecie di una procedura di appalto gestita completamente in via autonoma dalla singola stazione appaltante**, per cui è richiesto il corrispondente livello di qualificazione.

La possibilità di prescindere dalla qualificazione nel caso di ricorso agli strumenti di acquisto (convenzioni-quadro, accordi-quadro a condizioni tutte fissate, mercato elettronico nel caso di acquisti effettuati a catalogo) - già prevista nel Codice di cui al decreto legislativo n. 50/2016 - ben si giustifica con la caratteristica di tali strumenti che è quella di essere dei "contratti pronti all'uso" mediante cui le amministrazioni effettuano un ordine diretto, senza confronto competitivo visto che quest'ultimo è stato già completamente effettuato a monte dalla centrale di committenza.

Gli strumenti di negoziazione si caratterizzano, invece, per una struttura bifasica: in sintesi, la prima fase della procedura è di competenza delle centrali di committenza; la seconda fase è svolta dalle amministrazioni interessate che procedono ad una apertura del confronto competitivo secondo le regole previste a monte dalle centrali di committenza. Rientrano in tale categoria gli accordi quadro a condizioni non tutte fissate, il sistema dinamico di acquisizione, il mercato elettronico nel caso di richiesta di offerta.

Tanto premesso, pur condividendo le finalità del sistema di qualificazione, che mira a selezionare le stazioni appaltanti che siano effettivamente in grado di svolgere le procedure di affidamento, **non appare del tutto proporzionato**, a parere della Scrivente, **l'equiparazione del livello di qualificazione per la gestione di due fattispecie significativamente diverse, quali il ricorso a strumenti di negoziazione delle centrali di committenza, da un lato, e, dall'altro, la completa realizzazione in autonomia di una procedura di gara.**

Gli strumenti di negoziazione, consentendo alle amministrazioni di operare entro una cornice già definita a monte dalla centrale di committenza che ha realizzato lo strumento, costituiscono una modalità di approvvigionamento semplificata che si sostanzia in una sorta di procedura "guidata" che non richiede elevate capacità professionali e/o un'articolata struttura organizzativa.

L'attuale testo dello schema di decreto tiene conto di tali peculiarità degli strumenti di negoziazione soltanto in parte e non in modo sufficiente. Infatti, esso prevede soltanto una limitata possibilità al comma 6, lett. c), dell'articolo 62, per cui le stazioni appaltanti non qualificate possono ricorrere agli strumenti di negoziazione per appalti di servizi e forniture inferiori alla soglia comunitaria e per appalti di manutenzione ordinaria di importo non superiore a Euro 1 milione. Si tratta di una possibilità di utilizzo all'evidenza eccessivamente limitata, in contrasto con l'effettiva configurazione degli strumenti di negoziazione. Si osserva, poi, **l'attuale disposizione renderebbe meno efficiente, nel complesso, il sistema di approvvigionamento pubblico**, impedendo ad un significativo numero di amministrazioni di soddisfare prontamente

i propri fabbisogni per il mancato possesso di requisiti che, in realtà, non sono necessari per l'esito ottimale della procedura.

Si propone, pertanto, di prevedere, in riferimento all'utilizzo degli strumenti di negoziazione, un livello di qualificazione ridotto rispetto all'ipotesi di appalto svolto in autonomia dalla stazione appaltante.

Tale proposta garantirebbe una maggiore coerenza del sistema complessivo di qualificazione con il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 2, lett. c), della legge delega n. 78/2022 nella parte in cui dispone che la "ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti" avvenga "anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza".

Ciò avrebbe impatti anche sulla complessiva sostenibilità del sistema, tenuto conto che le stazioni appaltanti non qualificate, per soddisfare una domanda che potrebbe essere acquisita tramite i detti strumenti di negoziazione, dovrebbero invece richiedere il necessario supporto delle centrali di committenza e/o delle stazioni appaltanti qualificate per lo svolgimento delle procedure di affidamento, con ulteriore aggravio dei propri compiti. Sotto tale profilo, infatti, si evidenzia che l'applicazione di quanto previsto al comma 10 dell'articolo 62 dello schema di decreto ("La domanda di svolgere la procedura di gara, rivolta dalla stazione appaltante non qualificata alla centrale di committenza, si intende accolta se non riceve risposta negativa nel termine di 10 giorni dalla sua ricezione. Se tre centrali di committenza qualificate hanno respinto la richiesta, la stazione appaltante non qualificata si rivolge all'ANAC, che provvede entro 15 giorni all'assegnazione d'ufficio della richiesta a una centrale di committenza qualificata") potrebbe creare un sovraccarico di compiti per le centrali di committenza, compromettendo la complessiva sostenibilità del sistema. Anche al fine di limitare tale rischio si ritiene necessario che il sistema di qualificazione incentivi l'utilizzo degli strumenti di negoziazione delle centrali di committenza.

In considerazione di quanto sopra complessivamente esposto, **si ritiene opportuno, nonché conforme alla legge delega, integrare le disposizioni di cui all'articolo 62 con una previsione che consenta alle stazioni appaltanti in possesso della qualificazione "base" di cui all'articolo 63, di ricorrere agli strumenti di negoziazione per gli appalti di servizi e forniture nonché di lavori.**

Di seguito il testo della proposta:

All'articolo 62, comma 2 è aggiunto infine il seguente periodo: "Per l'utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione secondo la normativa vigente dalle centrali di committenza qualificate, le stazioni appaltanti devono essere in possesso almeno della qualificazione base o di primo livello per affidamenti di importo superiore a quelli previsti dal comma 6, lettera c). Il periodo precedente con specifico riferimento agli affidamenti aventi ad oggetto lavori trova applicazione per importi inferiori alla soglia di rilevanza europea, fatto salvo quanto previsto al comma 6, lettera c)."

2. Definizione degli "Strumenti di acquisto" e "strumenti di negoziazione"

Tra le **definizioni** previste dall'Allegato I.1, **non sono presenti quelle di "strumenti di acquisto" e di "strumenti di negoziazione"**, seppure, come visto poc'anzi, siano più volte richiamati nel testo dello schema di decreto e nei relativi allegati.

Per esigenze di chiarezza e per fugare ogni possibile incertezza applicativa delle previsioni che fanno riferimento a tali categorie, **appare opportuno riprodurre**, seppur in forma semplificata, **le definizioni già previste al riguardo dall'attuale Codice** (art. 3, comma 1, lett. cccc e dddd), del d.lgs. n. 50/2016).

Di seguito il testo della proposta:

All'articolo 3, comma 1, dell'Allegato I.1, dopo la lettera aa), sono aggiunte le seguenti lettere:

- bb) "strumenti di acquisto", strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo;
- cc) "strumenti di negoziazione", strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo.

3. Programmazione delle stazioni appaltanti e raccordo con la pianificazione delle centrali di committenza

Ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato in questa sede riguarda le modalità di **raccordo tra la programmazione degli acquisti delle stazioni appaltanti e la pianificazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori.**

Nello specifico, **l'articolo 8, comma 1, dell'Allegato I.5** prevede che le stazioni appaltanti, ove intendano ricorrere - in quanto obbligati dalla normativa di riferimento ovvero per propria scelta organizzativa - ad una centrale di committenza o ad un soggetto aggregatore, ne acquisiscono il preventivo assenso o ne verificano la capienza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.

Detta previsione, tuttavia, **non tiene conto del carattere aperto, e quindi dinamico, degli strumenti delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori**, con la conseguenza che la loro evoluzione, in termini di disponibilità, non è oggettivamente prevedibile. Inoltre, tenuto conto che l'ambito soggettivo degli strumenti è indicato *ex lege* e che, pertanto, la platea delle stazioni appaltanti che possono ovvero sono obbligate a ricorrervi risulta essere già predeterminata, la previa acquisizione dell'assenso della centrale di committenza o del soggetto aggregatore si rivela un onere procedurale del tutto superfluo e si concreta in un inutile appesantimento burocratico.

Pertanto, si ritiene **non condivisibile la citata previsione posto che comporterebbe significative criticità sul piano applicativo** e non tiene conto delle caratteristiche degli strumenti delle centrali di committenza. A tal fine, **si propone di intervenire sull'Allegato I.5 eliminando il periodo non conforme alle caratteristiche degli strumenti delle centrali di committenza.**

Di seguito il testo della proposta:

All'articolo 8, comma 1 dell'Allegato I.5 sono soppresse le seguenti parole: "e ne acquisiscono il preventivo assenso o ne verificano la capienza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno".

4. Regime degli Affidamenti in house

Risulta, infine, opportuno richiamare la previsione dello schema di decreto in ordine al **regime degli affidamenti in-house**. In particolare, l'articolo 7, comma 2, prevede che, per procedere ad un affidamento a società *in-house*, occorre un **provvedimento motivato** sulla base di una serie di criteri tra cui vantaggi per la collettività, obiettivi di socialità, universalità, etc..

Si ritiene che la necessità di tali valutazioni – che non trova peraltro riscontro nelle direttive comunitarie – vada riferita certamente alle attività disponibili sul mercato, ma non anche *in toto* a quelle attività (quali a titolo esemplificativo quelle delle centrali di committenza) che possono essere realizzate soltanto da soggetti pubblici. Per tali attività, si ritiene infatti sufficiente la motivazione più snella prevista dallo stesso articolo 7, comma 2, per le prestazioni strumentali.

Pertanto, **per esigenze di chiarezza interpretativa e applicativa**, si ritiene opportuno introdurre nella previsione in esame una **specificazione volta a ricondurre espressamente le attività non disponibili sul mercato in regime di concorrenza tra le prestazioni strumentali, per le quali è sufficiente una motivazione basata soltanto su alcuni dei criteri ivi indicati.**

Di seguito il testo della proposta:

All'articolo 7, comma 2, dopo le parole "In caso di prestazioni strumentali," sono aggiunte le seguenti parole: "ivi comprese le attività non disponibili sul mercato in regime di concorrenza,".
