

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di
modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici**

Relazione

Roma, 7 settembre 2016

STRUTTURA DEL DOCUMENTO

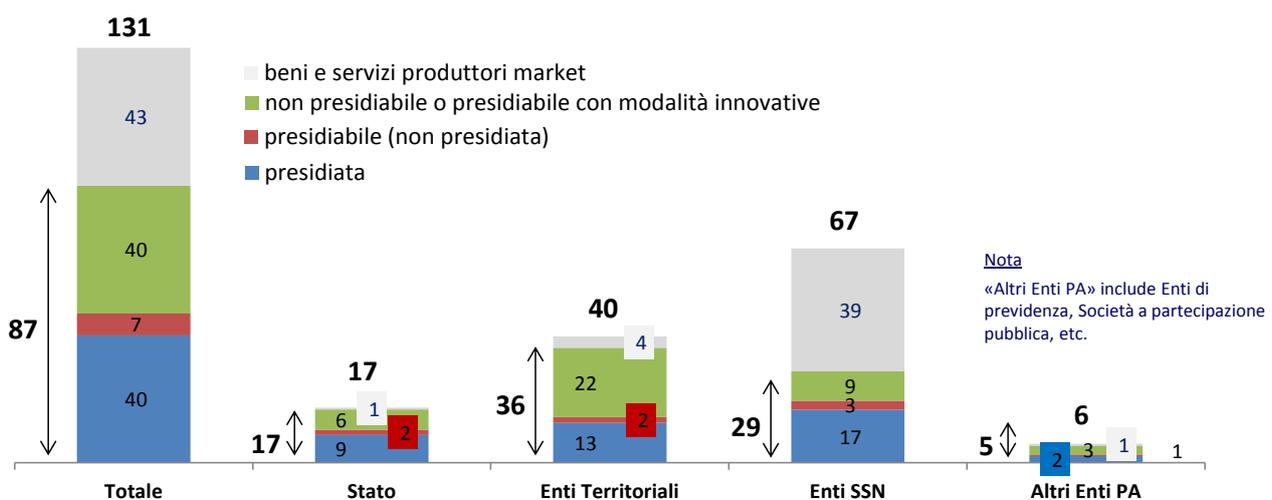
Prima parte, si darà visione dell’Azienda e del ruolo nelle strategie di aggregazione della domanda pubblica per la riqualificazione della spesa.

Seconda parte, si darà conto dei punti di forza e degli elementi di attenzione del nuovo Codice appalti, proponendo alcuni spunti di intervento oltre che ad evidenziare le prime risultanze operative.

CONSIP E IL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

Il *Programma di razionalizzazione* si propone di individuare e promuovere soluzioni per la razionalizzazione dei consumi intermedi delle Amministrazioni, attraverso (1) una puntuale analisi dei fabbisogni, (2) il ricorso a strumenti e metodologie di eProcurement (es. convenzioni, accordi quadro), nonché (3) a procedure di acquisto elettroniche (es. mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione).

L’area di impatto è quella dei c.d. “**consumi intermedi**”, la cui dimensione economica è pari a circa **131 miliardi di euro** (di cui **87 miliardi** per beni e servizi “appaltabili”).



Lo sviluppo dell'azione si sostanzia secondo un modello del tutto peculiare, che prevede una **stretta interazione con il mercato della fornitura** secondo logiche di partnership e continua collaborazione.

La "catena" del valore dell'eProcurement



Lo sviluppo combinato degli strumenti permette al *Programma di razionalizzazione* di dispiegare tutto il suo potenziale, contribuendo: (1) allo sviluppo di logiche di **programmazione**, coordinamento e controllo delle risorse; (2) alla **modernizzazione** complessiva dell'apparato amministrativo ed alla **digitalizzazione** delle amministrazioni; (3) alla valorizzazione dell'**innovazione** di prodotto e di processo nei mercati di fornitura (es. gpp, efficienza energetica); (4) alle decisioni e scelte di **finanza pubblica**.

<i>miliardi di euro</i>	2014	2015	E2016	Δ
Spesa presidiata	38,1	40,1	49,5	+23%
Intermediato	6,0	7,0	8,1	+12%
Risparmio	3,1	3,3	3,8	+13%

Oltre al risparmio sui prezzi d'acquisto, si stimano **ulteriori risparmi per circa 2-3 miliardi** legati a (1) dematerializzazione, (2) riduzione dei tempi di processo, (3) minori costi per contenzioso per la PA, (4) azioni green.

Nello sviluppo del *Programma*, gli **strumenti elettronici di acquisto costituiscono un tassello** del "quadro" dell'eGovernment ad alto impatto, per la capacità di (1) **ridurre i costi di transazione** e di gestione delle PA e di (2) **aumentare l'efficienza** in termini di

maggiore rapidità nell'acquisto, minor spesa, maggiori opportunità di scelta e di concorrenza, (3) ma anche **volano e stimolo per l'innovazione** del mondo privato.

RILEVANZA DELLE STRATEGIE DI AGGREGAZIONE DELLA DOMANDA PUBBLICA

L'emanazione della nuova disciplina per gli appalti avviene in un momento storico di **grande attenzione per le strategie di aggregazione della domanda pubblica**: sia a livello dei singoli Stati, in molti dei quali si è assistito alla nascita o al potenziamento delle centrali di committenza, sia a livello di legislazione comunitaria, come dimostra il percorso avviato prima con le Direttive UE sul procurement del 2004, poi con la riforma delle stesse.

E ciò è tanto più vero tenendo conto della dimensione economica di settore: il **public procurement pesa il 5% del PIL nazionale**. In Italia, la spesa annua per beni e servizi vale **87mld/€** ed è gestita da diverse decine di migliaia di stazioni appaltanti che realizzano circa **4.500.000 procedure**, di cui solo **27mila >200mila €** per un valore di circa 72miliardi.

In questo quadro il Governo ha avviato un **progetto di “ridisegno” del sistema nazionale degli approvvigionamenti pubblici**, che riallineerà l'Italia al resto d'Europa. Vale la pena, dunque, analizzare in dettaglio **benefici e costi di politiche di aggregazione della domanda**, anche per comprendere il ruolo giocato dalle centrali di acquisto:

- In primo luogo è opportuno evidenziare come la crisi finanziaria abbia contribuito ad accrescere **l'interesse del policy maker, verso il settore degli appalti pubblici**. È evidente che la spesa in beni e servizi della PA è un ambito di razionalizzazione molto meno “sensibile” rispetto, ad esempio, alla spesa per pensioni, istruzione e sanità.
- In secondo luogo, l'aggregazione della domanda riduce i costi attraverso lo sfruttamento di **competizione, economie di scala** e rafforzamento del **potere contrattuale della PA**. Ma non solo, l'aggregazione aumenta l'efficienza dei processi, investendo in tecnologie ed eliminando il rischio di pratiche non trasparenti.

- Infine, l'aggregazione consente di sfruttare il **procurement come strumento di innovazione**, per esempio attraverso iniziative di "sviluppo sostenibile" (requisiti verdi, efficienza energetica, riciclo-economia circolare).

UN NUOVA VISTA DEL PROCUREMENT: "LEVA DI POLITICA INDUSTRIALE"

É arrivato, quindi, il momento di **interpretare il procurement secondo forme e modalità nuove e più aggiornate** ai tempi. Il procurement pubblico, se portato a esprimere il pieno potenziale, rappresenta uno "**strumento di politica industriale**" (e soprattutto uno dei pochi rimasti): ogni qualvolta si interviene sul mercato agendo contemporaneamente su domanda e offerta – come negli approvvigionamenti – si declina un'azione che arriva in profondità nel tessuto del Paese

Tale leva può essere utilizzata, ad esempio, per **stimolare i fornitori ad investire in innovazione** (ed infatti, una centrale di committenza è in condizione di impattare in modo diretto ma "naturale" sui meccanismi che legano domanda e offerta) e per **indirizzare e coordinare le amministrazioni verso una migliore qualità della spesa** (da una parte, standardizzare i consumi; dall'altra, diffondere nei processi pubblici nuovi prodotti).

Conseguentemente, la visione di una centrale di committenza che agisce per generare risparmi per la PA grazie ad un efficace sfruttamento delle economie di scala o che si impegna a migliorare la qualità dei beni e servizi acquistati è, per certi versi, riduttiva. In aggiunta a questi pur fondamentali aspetti una **centrale di committenza deve essere in grado di modificare** - attraverso un'azione sinergica su domanda e offerta - i **comportamenti di acquisto delle amministrazioni**, creando **nuove opportunità per le imprese** e/o fornendo uno sbocco per beni e servizi innovativi.

Questa strategia è "win-win", dal momento che **crea valore per entrambi i lati del mercato**: contribuire all'evoluzione dei comportamenti d'acquisto della PA ha senso non solo in quanto apporta benefici allo stesso, ma anche perché genera effetti positivi per le

imprese attraverso **nuove opportunità di investimento e di sviluppo**. Ciò in quanto “aggregazione degli acquisti” vuol dire “qualificazione di domanda e offerta” che, a sua volta, vuol dire “sviluppo industriale” per arrivare, infine, ad “occupazione”. Questa è politica industriale.

ELEMENTI DISTINTIVI DEL NUOVO CODICE APPALTI

Punti di forza

Semplificazione e riduzione normativa (cd. soft law). Il nuovo codice dei contratti pubblici **riordina complessivamente la materia** dei contratti pubblici attraverso una disciplina unitaria. Si tratta, infatti, di un **unico testo**, composto da un **numero di articoli di gran lunga inferiore** rispetto alla disciplina previgente e che prevede l'**emanazione di atti di soft law** (atti indirizzo, linee guida) da parte dell'ANAC e di alcuni **decreti di attuazione** per la regolamentazione di specifici elementi di dettaglio, fermo restando che l'immediata applicabilità della nuova normativa è garantita dalla previsione di discipline transitorie.

Governance. Il nuovo Codice prevede un sistema di governance complessiva degli appalti pubblici. Viene infatti istituita una **Cabina di Regia presso la PCM**, quale organo di coordinamento e monitoraggio circa l'applicazione del codice e struttura nazionale di riferimento per la cooperazione con la commissione UE. La Cabina ha una serie di compiti, tra cui la cura dell'attuazione del codice, l'esame delle proposte di modifica normativa in materia e la promozione di misure per la diffusione degli strumenti telematici e della digitalizzazione. E' stato recentemente emanato il DPCM relativo alla composizione e modalità di funzionamento della Cabina di Regia (DPCM 10 agosto 2016) che prevede, tra l'altro, la presenza di un rappresentante Consip. A ciò si aggiunga il **ruolo centrale dell'ANAC** quale autorità cui è affidata la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e la regolazione degli stessi e che agisce anche al fine di prevenire e contrastare la corruzione.

Mezzi elettronici e digitalizzazione. Nel nuovo codice vi è una forte attenzione al tema della digitalizzazione e della promozione dell'utilizzo di strumenti elettronici. Tra le varie misure specificamente dirette in tal senso rileva la realizzazione di un **piano nazionale in tema di e-procurement** da parte della Cabina di Regia; l'**obbligo di utilizzo dei mezzi elettronici di comunicazione** (immediato per le centrali di committenza e differito al 2018 per le altre stazioni appaltanti) che si sostanzia, ad es. nella trasmissione dei bandi e nel rendere disponibili i documenti di gara in via elettronica e in generale nella comunicazione elettronica in tutte le fasi della procedura tra imprese e stazione appaltante; la definizione di **modalità di digitalizzazione delle procedure** anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni; l'emanazione di regole tecniche per garantire il **colloquio e la condivisione di dati tra i sistemi telematici**.

Qualificazione stazioni appaltanti. Al fine di garantire la qualità, la professionalizzazione e l'efficienza delle stazioni appaltanti nonché la riduzione del loro numero, è previsto un innovativo **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**, gestito dall'ANAC. In tal modo, lo svolgimento delle procedure di gara sarà possibile soltanto da parte di quelle stazioni che dimostrino di essere in possesso delle necessarie capacità e competenze tecnico-organizzative in relazione ad ambiti di attività, tipologia, complessità e importo. L'attuazione del sistema di qualificazione è rimessa all'emanazione di un dpcm e alla definizione di modalità attuative da parte dell'ANAC.

Sono qualificati di diritto alcuni soggetti che svolgono attività di public procurement di particolare rilevanza: Consip, Invitalia, soggetti aggregatori regionali, MIT, Provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Aggregazione/Centralizzazione. Il codice prevede un'articolata disciplina di obblighi di ricorso a forme di aggregazione e centralizzazione delle committenze, attraverso una generale **riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti** da porre in relazione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Ferma restando la prevalenza degli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle norme di spending review (ad es. strumenti Consip e dei soggetti aggregatori) e che per l'effettuazione di ordini di qualsiasi importo a valere su strumenti di acquisto delle centrali di committenza (es. ordinativi su convenzioni Consip) non risulta necessaria la qualificazione, le stazioni appaltanti possano procedere direttamente e autonomamente soltanto all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro. Per procedure di importo superiore le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione. Le stazioni non in possesso della necessaria qualificazione ricorrono a una centrale di committenza qualificata o mediante aggregazione con stazioni qualificate. Per le acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria e di lavori di manutenzione ordinaria di importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione le stazioni qualificate utilizzano gli strumenti telematici di negoziazione delle centrali di committenza qualificate (ad es. SDAPA).

Misure per la trasparenza e la legalità. Si prevedono misure volte a rafforzare la trasparenza e a promuovere la legalità negli appalti pubblici. Tra queste, ad esempio, le misure che impongono la **pubblicazione di tutti gli atti** delle procedure di affidamento (art. 29) nella sezione "amministrazione trasparente" a carico delle stazioni appaltanti.

Misure in favore delle pmi. Il nuovo codice rivolge una forte attenzione al tema della partecipazione agli appalti pubblici delle piccole e medie imprese, prevedendo misure volte a favorire l'effettiva e più ampia partecipazione delle stesse. Al riguardo, si segnala la **suddivisione in lotti** prestazionali e, nel **subappalto**, l'obbligo del **pagamento diretto** dei subappaltatori alle micro e piccole imprese. Inoltre, si prevede che la Cabina di regia presenti alla Commissione UE una **relazione di controllo** sul livello di partecipazione delle MPMI agli appalti pubblici.

Punti di attenzione

Il nuovo codice rappresenta un passo fondamentale nella riforma e riorganizzazione complessiva del procurement pubblico, considerato il carattere innovativo di molte sue previsioni. Data la complessità di tale intervento si ritiene che, per il completo raggiungimento degli obiettivi della riforma, sia necessaria la fattiva collaborazione di tutti i soggetti che a vario titolo operano nel settore. In tal senso, Consip, quale centrale di committenza nazionale, può offrirsi quale interlocutore istituzionale e soggetto in grado di supportare l'innovazione attraverso il suo ruolo di best practice nel settore.

Ciò premesso, di seguito alcuni spunti a mero titolo di esempio, su temi in cui le misure previste potrebbero trovare degli aggiustamenti.

Commissioni di gara. Il nuovo codice prevede che il presidente della Commissione giudicatrice sia individuato dalla stazione appaltante tra i commissari sorteggiati dall'elenco detenuto da ANAC. Considerato il ruolo centrale di tale figura nell'economia della procedura di gara (quale soggetto che conosce le procedure interne e le linee di indirizzo amministrative e giuridiche del soggetto dallo stesso rappresentato) sarebbe stato preferibile consentire alle stazioni appaltanti- ovvero ammettere tale possibilità per i soli soggetti aggregatori iscritti nell'elenco- di nominare quale **Presidente di Commissione un membro interno alla loro organizzazione.**

Numerosità dei provvedimenti attuativi. Come anche osservato dal Consiglio di Stato, l'obiettivo del nuovo codice di addivenire ad una regolamentazione sintetica e unitaria rischia di trovare ostacolo nella molteplicità di provvedimenti attuativi ivi previsti che potrebbe comportare, da un lato, la non immediata applicabilità delle misure previste dal nuovo codice; dall'altro, incertezze interpretative. Sotto il profilo della conoscibilità di tali atti (che una volta emanati diventano parte integrante della disciplina in materia di contratti pubblici) va rilevato come potrebbe risultare **complesso reperire tutti gli atti emanati in attuazione** di una determinata disciplina.

Applicazione della nuova disciplina appalti: prime risultanze

Le innovazioni contenute nel nuovo codice hanno necessariamente comportato per le stazioni appaltanti una attività di analisi degli impatti, anche in termini organizzativi e procedurali interni.

L'entrata in vigore della nuova disciplina ha richiesto, infatti, l'adozione di misure di natura organizzativa preliminari rispetto allo svolgimento delle procedure.

Si fa riferimento a titolo esemplificativo:

- alle previsioni che impongono nuovi obblighi in tema di pubblicazione di atti e documenti ai fini della trasparenza,
- alle nuove modalità di impugnazione dell'elenco dei concorrenti ammessi e degli esclusi, nonché
- all'utilizzazione dei mezzi di comunicazione elettronici per tutte le procedure (aperte, ristrette e negoziate, sopra e sotto soglia) bandite dalle centrali di committenza.

Le sopra indicate attività preliminari hanno comportato - da parte di numerose stazioni appaltanti - la necessità di procrastinare l'avvio delle procedure ai sensi del nuovo codice.

Per quanto riguarda in particolare l'esperienza di Consip in questi primi mesi di applicazione del Codice, sono stati banditi, a partire dal mese di giugno:

- 14 Bandi istitutivi di Sistemi Dinamici di Acquisizione
- 1 nuovo Bando istitutivo del Mercato elettronico della Pubblica Amministrazioni avente ad oggetto lavori di manutenzione
- La ripubblicazione dei previgenti 20 bandi di abilitazione al Mercato elettronico per categorie di beni e servizi
- 15 Gare comunitarie per beni e servizi sopra la soglia di rilievo comunitario
- Oltre a varie decine di procedure sotto soglia ai sensi dell'art. 36 del Codice.

I procedimenti sopra indicati non sono ancora giunti a conclusione, e si ritiene pertanto che maggiori evidenze fattuali circa gli effetti prodotti dalla nuova disciplina sullo svolgimento delle procedure di gara potranno, pertanto, aversi nei prossimi mesi.

Si evidenzia che particolari effetti positivi in termini di funzionalità del sistema appalti sono attesi dalle modifiche apportate al processo amministrativo in materia di appalti, il quale si auspica possa avere un decisivo effetto in termini di deflazione del contenzioso.

Va tuttavia tenuto presente che **le procedure ad oggi pubblicate sulla base del nuovo codice sono svolte sulla base della disciplina transitoria** dato che, come noto, gran parte dei provvedimenti attuativi (linee guida, etc.) sono ancora in fase di definizione. Pertanto, una valutazione più compiuta circa gli impatti potrà essere effettuata una volta che il sistema sia andato a regime con l'adozione e l'applicazione del complesso dei provvedimenti attuativi.

Particolare impatti da questo punto di vista, potrà avere l'implementazione di alcuni sistemi fondamentali, quali la qualificazione delle stazioni appaltanti e la istituzione dell'albo dei commissari di gara.

Per quanto riguarda in particolare **le commissioni di gara**, la normativa primaria che sarà oggetto di implementazione presenta comunque carattere di rigidità, con la conseguenza che essa potrà, una volta applicata, comportare significativi rallentamenti e oneri anche economici. Andrebbe dunque attentamente valutata, almeno per le centrali di committenza qualificate di diritto ai sensi dell'art. 38 del Codice, la definizione di modalità che, pur garantendo gli obiettivi di trasparenza che caratterizzano la disciplina, salvaguardino al tempo stesso l'efficienza dell'azione amministrativa.

Inoltre particolare attenzione andrà posta nell'implementazione delle linee guida sugli **acquisti sotto-soglia**, al fine di coniugare la necessaria flessibilità con il rispetto di regole che garantiscano trasparenza e la più ampia partecipazione da parte delle MPMI.