

# ***La riforma della disciplina dei contratti pubblici***

**Pierdaniilo Melandro**

**ITACA**



# DALLE DIRETTIVE AL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

**DIRETTIVE 2014/23/UE, 2014/24/UE E 2014/25/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 26/2/14**

[contratti di concessione, appalti pubblici e procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali]

**LEGGE N.11 DEL 28/1/16**

[deleghe al Governo per l'attuazione delle Direttive nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici]

**D.LGS N. 50 DEL 18/4/16**

[codice contratti pubblici]

**D.Lgs  
Correttivo  
19/04/2017**

## Il rinnovato quadro normativo

**NOVITA'**

**NUOVI ISTITUTI DI  
DERIVAZIONE  
EUROPEA**

**PRESCRIZIONI  
DELLA LEGGE  
DELEGA**

# NOVITA'

## NUOVI ISTITUTI DI DERIVAZIONE EUROPEA

- Dettagliata disciplina delle centrali di committenza
- Procedure implementate e innovative
- Disciplina sistematica delle concessioni di servizi
- Forte spinta verso una completa informatizzazione delle attività
- DGUE – documento di gara unico europeo
- Istituto dell'avvalimento, uniformità con il diritto europeo
- OEPV elevato a principio generale
- Disciplina dettagliata dei contratti misti
- Disciplina attenta alle opportunità di partecipazione delle PMI
- Valorizzazione dei criteri ambientali e sociali nell'aggiudicazione
- Conflitti di interesse
- Recepimento delle disposizioni sulla «risoluzione del contratto»

# NOVITA'

## CRITERI DELLA LEGGE DELEGA 1/2

- Divieto di introduzione e mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie
- Compilazione di un unico testo normativo denominato "codice dei contratti e delle concessioni pubbliche", volto anche a garantire l'effettivo coordinamento con le ulteriori disposizioni normative in vigore nelle medesime materie, nel rispetto del trattato sul funzionamento dell'unione europea
- Razionalizzazione del quadro normativo
- Semplificazione e armonizzazione
- Trasparenza e pubblicità delle procedure di gara
- Riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti

# NOVITA'

## CRITERI DELLA LEGGE DELEGA 2/2

- Razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato
- Revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza
- Razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto
- Miglioramento delle condizioni di accesso al mercato per le PMI e per le imprese di nuova costituzione
- Previsione di una disciplina organica della materia delle concessioni pubbliche e individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea
- Partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati all'aggiudicazione di appalti e concessioni pubbliche

# NOVITA'

## RECEPIMENTO PRESCRIZIONI DELLA LEGGE DELEGA

- Albo dei commissari di gara
- *Rating* di legalità, *rating* d'impresa, criteri reputazionali richiesti per qualificazione degli OE
- Progetto di fattibilità tecnica ed economica: il nuovo primo livello di progettazione
- Separazione tendenziale tra progettazione ed esecuzione
- Disciplina cornice del PPP
- Regole per gli affidamenti *in house*
- Obiettivo trasparenza per gli appalti esclusi e sottosoglia
- Rinnovato ruolo della *Governance* (Cabina di regia, ANAC, MIT, Consiglio superiore di lavori pubblici)

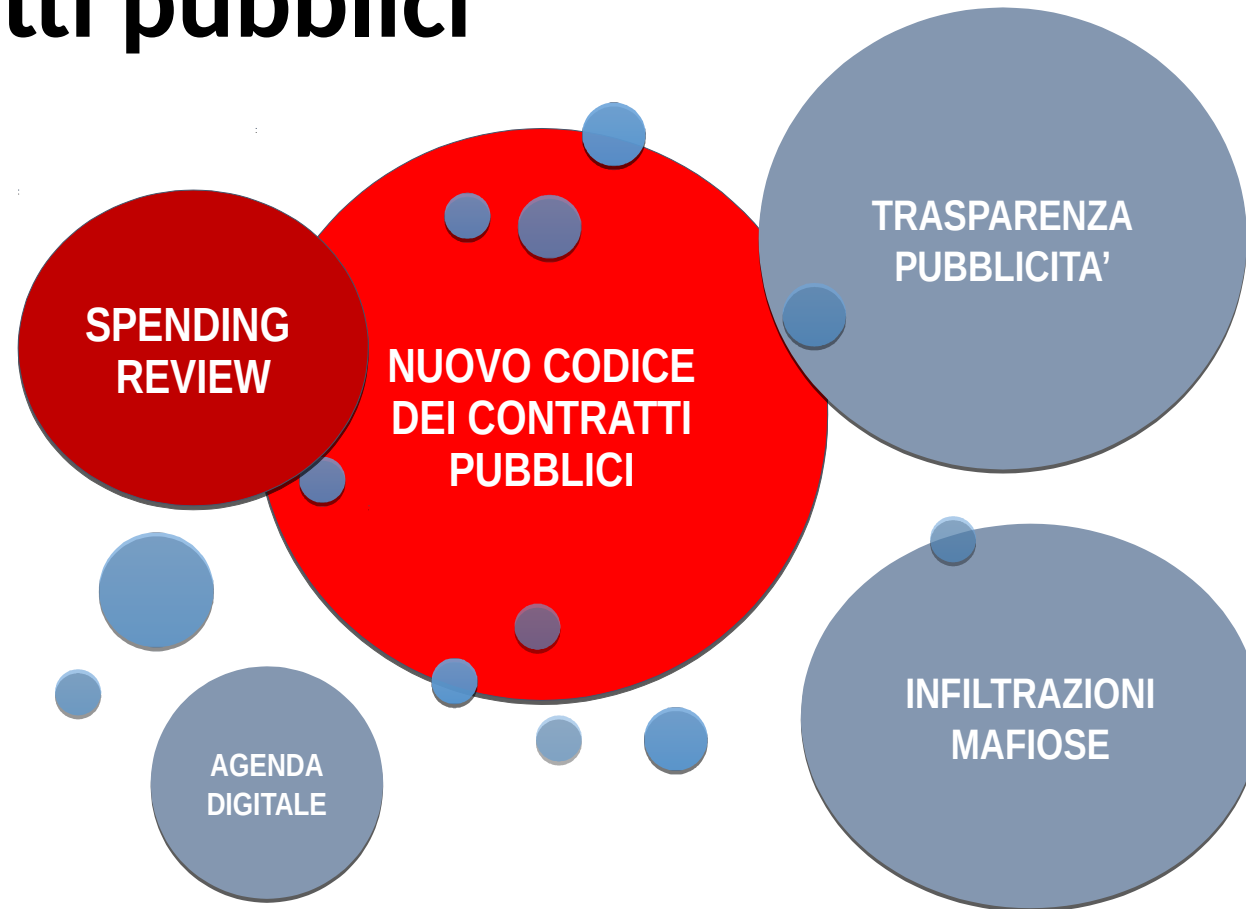
# NOVITÀ

## LE LINEE GUIDA DI ANAC

- **Linee guida vincolanti:** quelle che prevedono un **regime sanzionatorio** in caso di mancata applicazione (cfr. art. 84 su sistema qualificazione) o che costituiscono **attuazione del Codice MA ESCLUSIVAMENTE NELLE MATERIE “DELEGATE”** dal Codice (cfr. parere CdS in merito a linee guida sul RUP, che vengono “spacchettate” in indicazioni di carattere vincolante e indicazioni a fini di supporto delle SS.AA.)
- **Linee guida non vincolanti:** tutte quelle che saranno emanate in riferimento all'art. **213, co 2** (in questo senso il CdS nel parere sull'affidamento dei servizi tecnici di architettura e ingegneria, anche se sono riproduttive di norme precedentemente esistenti).



# La disciplina di riferimento dei contratti pubblici



## IL LATO DELLA DOMANDA PUBBLICA

- **Centralizzazione e aggregazione** delle stazioni appaltanti
- **riduzione e qualificazione** delle stazioni appaltanti

# Il principio della legge delega

- bb) razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso **l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti**, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi;

## OBBLIGHI DI UTILIZZO DI STRUMENTI DI ACQUISTO E DI NEGOZIAZIONE PREVISTI DALLE VIGENTI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

### ART. 1, CO. 7 E 9 DL 95/2012

- CATEGORIE MERCEOLOGICHE SPECIFICHE INDIVIDUATE DAL COMMA 7 O DA DECRETO MINISTERIALE COME PREVISTO DAL COMMA 9
- APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI SECONDO LE MODALITÀ INDICATE

### ART. 9, CO. 3 DL 66/2014

- CATEGORIE MERCEOLOGICHE INDIVIDUATE ANNUALMENTE CON DPCM
- APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI ATTRAVERSO I SOGGETTI AGGREGATORI

## DPCM 24/12/2015 c.d. "categorie merceologiche"

### Spesa sanitaria

#### BENI

#### SOGLIA

1	Farmaci	40.000
2	Vaccini	40.000
3	Stent	Soglia comunitaria
4	Ausili per incontinenza (ospedalieri e territoriali)	40.000
5	Protesi d'anca	Soglia comunitaria
6	Medicazioni generali	40.000
7	Defibrillatori	Soglia comunitaria
8	Pace-maker	Soglia comunitaria
9	Aghi e siringhe	40.000

#### SERVIZI

10	Integrati per gestione apparecchiature elettromedicali	40.000
11	Pulizia per il SSN	40.000
12	Ristorazione	40.000
13	Lavanderia	40.000
14	Smaltimento rifiuti sanitari	40.000

### Spesa comune

15	Vigilanza armata	40.000
16	Guardiania	40.000
17	Facility management immobili	Soglia comunitaria
18	Pulizia immobili	Soglia comunitaria
19	Manutenzione immobili e impianti	Soglia comunitaria

## **OBBLIGHI DI UTILIZZO DI STRUMENTI DI ACQUISTO E DI NEGOZIAZIONE PREVISTI DALLE VIGENTI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DELLA SPESA**

Art. 9, DL n. 66/2014: Obbligatorietà per le PA centrali e periferiche, Regioni, enti regionali e loro consorzi o associazioni, enti del SSN, di ricorrere a Consip o altro Soggetto Aggregatore per le relative procedure di acquisto per individuate categorie di beni e servizi

DPCM 2015: Per le categorie di beni e servizi individuate dal presente articolo (le 19 iniziative elencate) **l'Anac non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) alle stazioni appaltanti che non ricorrano a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore, nel momento in cui è disponibile una procedura di gara.**

LEGGE DI BILANCIO 2016: Al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, **gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della Consip SpA.**

## **OBBLIGHI DI UTILIZZO DI STRUMENTI DI ACQUISTO E DI NEGOZIAZIONE PREVISTI DALLE VIGENTI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DELLA SPESA**

LEGGE DI BILANCIO 2016: Qualora le centrali di committenza di riferimento non siano disponibili ovvero operative, **gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi**, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario di cui al DPCM, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori.

In tale ipotesi, spetta alla centrale regionale di committenza di riferimento l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, di altra centrale di committenza. La violazione degli adempimenti previsti dal presente comma costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale.

LEGGE DI BILANCIO 2017: Le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip Spa o agli altri soggetti aggregatori ai sensi del comma 3 possono procedere, **qualora non siano disponibili i relativi contratti di Consip Spa o dei soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 e in caso di motivata urgenza**, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi **durata e misura strettamente necessaria**. In tale caso l'Autorità nazionale anticorruzione rilascia il codice identificativo di gara (CIG)».

**OBBLIGHI DI UTILIZZO DI STRUMENTI  
DI ACQUISTO E DI NEGOZIAZIONE PREVISTI DALLE VIGENTI  
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DELLA SPESA**

**IT E ICT  
ART. 1, CO. 512  
L 208/2015  
E CO. 419 L  
225/2016**

- PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA PA  
PREDISPOSTO DA AGID
- « LE STAZIONI APPALTANTI PROVVEDONO AI PROPRI  
APPROVVIGIONAMENTI ESCLUSIVAMENTE TRAMITE  
**GLI STRUMENTI DI ACQUISTO E DI NEGOZIAZIONE DI  
CONSIP SPA O DEI SOGGETTI AGGREGATORI** »



# La programmazione.

## Fonti: Art. 21 + DM MIT-MEF

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali.

I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e **in coerenza con il bilancio.**

Il programma biennale di **forniture e servizi** e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a **40.000 euro.**

# La programmazione.

**Codice 163/2006**

**Codice 50/2016**

Programmazione  
triennale ed elenco  
annuale dei lavori

Programmazione  
triennale ed elenco  
annuale dei lavori

Programmazione  
**facoltativa** di servizi  
e forniture ex art.  
278 DPR 207/2010

Programmazione  
**obbligatoria** di  
servizi e forniture  
ex art. 21

# La programmazione.

- **FUNZIONE MACROECONOMICA:** Le amministrazioni comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle **acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro** che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori.
- **FUNZIONE AMMINISTRATIVA:** la programmazione non è solo un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, la valutazione delle strategie di approvvigionamento, l'ottimizzazione delle risorse ed il controllo delle fasi gestionali, ma costituisce concreta **attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.**
- **FUNZIONE POLITICA:** Per gli appalti di lavori, emerge l'importanza della programmazione con particolare riguardo alla disciplina delle **“opere incompiute”** che, nel passato, sono state causa di un poco efficiente uso delle risorse pubbliche, oltre ad impedire di soddisfare le necessità della collettività cui sono destinate tali opere.

**DECRETO LEGISLATIVO 18 APRILE 2016, N. 50**

**AGGREGAZIONI E CENTRALIZZAZIONE  
DELLE COMMITTENZE**

**ARTICOLO 37, COMMI DA 1 A 4**

# La qualificazione e la riduzione delle stazioni appaltanti (artt. 37-38)

- Tutte le stazioni appaltanti potranno procedere sempre **in via autonoma, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione** previsti dalle disposizioni in materia di contenimento della spesa:
  - per forniture e servizi sotto i 40mila euro e per i lavori fino a 150mila euro
  - **effettuazione di ordini** a valere su **strumenti di acquisto** messi a disposizione dalle centrali di committenza

# Gli strumenti.

Art. 3, co. 1, cccc) «**strumenti di acquisto**», strumenti di acquisizione che **non richiedono apertura del confronto competitivo**. Rientrano tra gli strumenti di acquisto:

- 1) le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da CONSIP S.p.A. e dai soggetti aggregatori;
- 2) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo;

# Gli strumenti.

Art. 3, co. 1, dddd) «**strumenti di negoziazione**», strumenti di acquisizione che **richiedono apertura del confronto competitivo**. Rientrano tra gli strumenti di negoziazione:

- 1) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo;
- 2) il sistema dinamico di acquisizione realizzato da centrali di committenza;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale;
- 4) i sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del presente codice;

# I comuni non capoluogo.

- **Senza la necessaria qualificazione** si deve procedere secondo una delle seguenti modalità:
  1. ricorrendo a una **centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati**;
  2. mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento.
  3. ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.



**IL COMUNE  
NON CAPOLUOGO DI PROVINCIA**

**PROCEDE**

**RICORRENDO**

**CENTRALE DI COMMITTENZA  
QUALIFICATE**

**SOGGETTI AGGREGATORI  
QUALIFICATI**

**MEDIANTE**

**UNIONI DI COMUNI  
COSTITUITE E QUALIFICATE  
COME CENTRALI DI COMMITTENZA**

**ASSOCIANDOSI O CONSORZIANDOSI  
IN CENTRALI DI COMMITTENZA**

**RICORRENDO**

**STAZIONE UNICA APPALTANTE**

# Le centrali di committenza

- Con DPCM (entro 6 mesi già decorsi) sono individuati gli **ambiti territoriali di riferimento** e stabiliti i **criteri e le modalità** per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione
- In caso di concessione di servizi pubblici locali di interesse economico generale di rete, l'ambito di competenza della centrale di committenza coincide, con l'ambito territoriale di riferimento (ATO)

**DECRETO LEGISLATIVO 18 APRILE 2016, N. 50**

**QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI  
APPALTANTI E CENTRALI DI  
COMMITTENZA**

**ARTICOLO 38**

# CONCLUSIONI



# La qualificazione delle stazioni appaltanti.

- Gli obiettivi:

1. **Ridurre il numero delle stazioni appaltanti** per sottrarre il ciclo del contratto a duplicazioni, costi e inefficienze
2. **Concentrare le competenze** per accrescere il successo della committenza pubblica in senso tecnico ed economico
3. Contrarre i numeri per **favorire il controllo in ottica anticorruzione**

# QUALIFICAZIONE – ITER PROCEDURALE DPCM

ENTRATA IN VIGORE CODICE

SU PROPOSTA

- MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
- MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DI CONCERTO

- MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA PA

SENTITE

- ANAC
- CONFERENZA UNIFICATA
- CONSIGLIO DI STATO

ADOZIONE

- PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

20 LUGLIO '16)

# Qualificazione – il processo di acquisizione

## PARAMETRI DEI REQUISITI

### BASE

- 1) strutture organizzative stabili
- 2) dipendenti aventi specifiche competenze
- 3) sistema di formazione ed aggiornamento del personale
- 4) numero di gare svolte nei cinque anni precedenti con indicazione di tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e di collaudo
- 5) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori
- 6) **assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano gli archivi detenuti o gestiti dall' ANAC**
- 7) **per i soli lavori, l' adempimento degli obblighi previsti, dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell' utilizzo dei finanziamenti**

### PREMIANTI

- 1) valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità
- 2) presenza di sistemi di gestione della qualità degli uffici e dei procedimenti di gara
- 3) disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara
- 4) livello di soccombenza nel contenzioso
- 5) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento

# La qualificazione delle stazioni appaltanti.

- In ordine a quali attività si consegue la qualificazione?
- La qualificazione ha ad oggetto:
  - La capacità di programmare e **progettare**
  - La capacità di affidare
  - La capacità di verificare nella fase di esecuzione

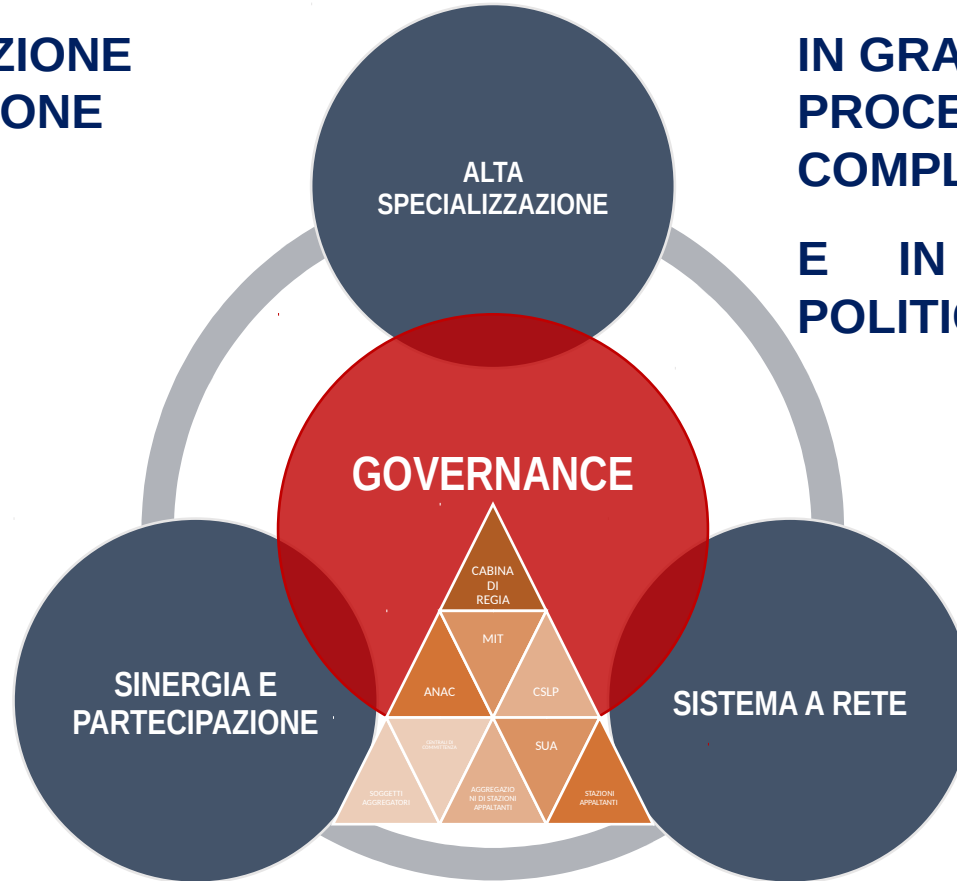


# CONCLUSIONI

**CENTRALIZZAZIONE  
E QUALIFICAZIONE**

**IN GRADO DI GESTIRE  
PROCESSI AD ELEVATA  
COMPLESSITA'**

**E IN LINEA CON  
LE  
POLITICHE EUROPEE**



# La qualificazione delle stazioni appaltanti.

- Conclusioni

- Il passaggio da un sistema atomistico, in cui ciascun ente si occupava dei propri acquisti, a un sistema a rete, in cui le stazioni appaltanti sono chiamate a collaborare su più livelli e ambiti di lavoro differenziandosi e specializzandosi, per funzionare richiede un disegno strategico di ampio respiro e condiviso che non può “limitarsi” alle esigenze di controllo dei comportamenti individuali – corruzione – e della spesa ma che osservi anche dati di processo e di performance.

# Grazie per l'attenzione



Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale