



**Indagine conoscitiva sull'applicazione  
del codice dei contratti pubblici**

***- Relazione -***

14 febbraio 2019

## Indice

<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>1 - Consip: Attività, risultati, linee evolutive .....</b>	<b>4</b>
1.1 - Missione e principali attività .....	4
1.2 - Risultati.....	5
1.3 - Linee di evoluzione .....	6
<b>2 - Applicazione del codice dei contratti – Alcune osservazioni operative .....</b>	<b>7</b>
2.1 - Semplificazione dei controlli sugli operatori economici .....	7
2.2 - Semplificazione e riduzione normativa .....	8
2.3 - Obbligo di suddivisione in lotti e esigenze di aggregazione .....	8
2.4 - Criterio di aggiudicazione/punteggio economico .....	9
2.5 - Subappalto.....	9

## Premessa

Il **public procurement** attraverso la centralizzazione degli acquisti - secondo la letteratura scientifica riconosciuta - oltre a essere una “**leva di contenimento della spesa**” e generare quindi risparmi, può connotarsi anche come “**leva di politica industriale**”, volta a realizzare maggiore produttività, migliori servizi, innovazione nei processi, sviluppo di imprese e prodotti.

In questo solco, il **pieno potenziale di una centrale di committenza** si esprime, da un lato, nell’**indirizzare i comportamenti di acquisto delle amministrazioni** verso soluzioni efficienti e ottimizzate nelle soluzioni, nei processi e nei modelli di lavoro; dall’altro, **assicurando alle imprese un perequato accesso alla domanda pubblica**, tale da giustificare gli investimenti necessari a creare innovazione e sviluppo.

L’obiettivo è **creare valore per entrambi i lati del mercato**: contribuire al soddisfacimento dei fabbisogni di acquisto delle amministrazioni e generare nuove opportunità di investimento per le imprese.

## 1 - Consip: Attività, risultati, linee evolutive

### 1.1 - Missione e principali attività

In questi anni, Consip - partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e Finanze - ha **progressivamente sviluppato e rafforzato la valenza di strumento per contribuire (1) al contenimento della spesa pubblica e (2) alla sua efficace riqualificazione e innovazione**, agendo su:

- **Programma di razionalizzazione degli acquisti**, che offre alle amministrazioni strumenti e metodologie di e-Procurement per la gestione dei propri acquisti

Il **Programma per la razionalizzazione degli acquisti della PA** – che Consip realizza per conto del Ministero dell'Economia e Finanze – nasce con la Finanziaria 2000 con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici e contribuire allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative.

In questi anni, il Programma ha progressivamente sviluppato e rafforzato la valenza di strumento per contribuire non solo al contenimento della spesa pubblica, ma anche ad una sua efficace riqualificazione e innovazione, realizzando come obiettivi principali:

- razionalizzazione della spesa per beni e servizi, attraverso il progressivo allargamento del perimetro di spesa coperta con i propri strumenti
- miglioramento di efficienza, efficacia e trasparenza degli acquisti pubblici, rendendo disponibili soluzioni di acquisto on-line, attraverso la piattaforma elettronica
- digitalizzazione e tracciabilità dei processi d'acquisto per contribuire in modo diretto e/o indiretto al monitoraggio e al governo della spesa pubblica.

Il Programma mette a disposizione di amministrazioni e imprese **“strumenti di acquisto”** (Convenzioni e Accordi quadro), **“strumenti di negoziazione”** (Mercato elettronico, Sistema dinamico di acquisizione) e **“strumenti di digitalizzazione dei processi di acquisto”** (Gare in modalità Asp).

- **Centrale di committenza su specifici “progetti-gara”**, per singole amministrazioni – sulla base di puntuali esigenze di approvvigionamento – e per tutte le amministrazioni sulle iniziative di supporto alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana.

Consip agisce anche **in qualità di centrale di committenza per altre amministrazioni**, offrendo un supporto di competenze integrate su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento: dall'analisi dei fabbisogni, alla definizione e aggiudicazione della gara. Tale ruolo viene svolto in due diverse modalità:

- **centrale di committenza per singole amministrazioni** su specifici “progetti-gara”
- **centrale di committenza per tutte le amministrazioni** su iniziative di innovazione e digitalizzazione dell'intero Paese.

Il **Procurement per singole amministrazioni**, come da previsione normativa, è destinato alle amministrazioni centrali inserite nel *Conto Istat*, e gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale (L. 214/2011, conversione dell'art. 29 DL 201/2011). Queste possono avvalersi di Consip per le acquisizioni di

beni e servizi, stipulando **appositi accordi bilaterali**. Inoltre, l'azione come centrale di committenza si svolge anche in base a norme puntuali – è il caso ad esempio del DL 95/2012 che assegna a Consip il ruolo di **centrale di committenza per Sogei** – o in base ai principi generali che regolano l'attività di centrale di committenza e allo statuto societario.

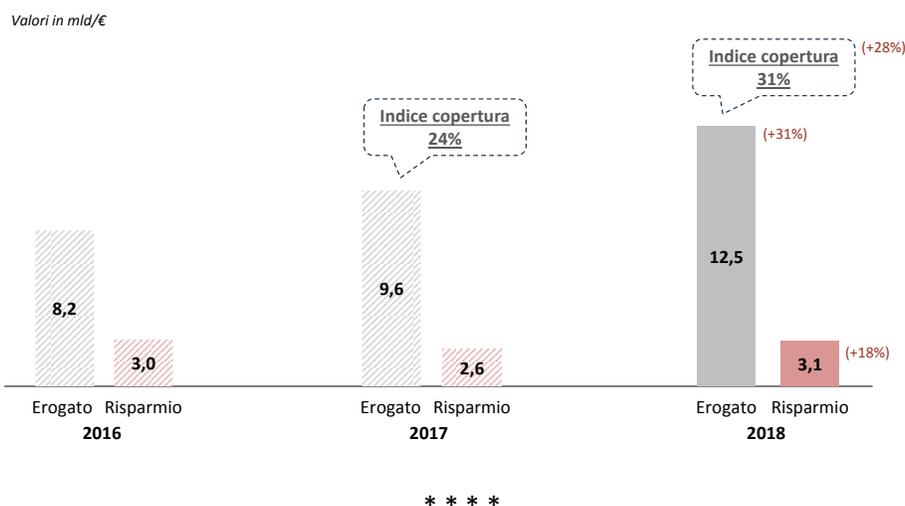
In base a speciali previsioni normative, l'azienda agisce anche in qualità di **centrale di committenza** per tutte le **amministrazioni** all'interno dell'ampio progetto di digitalizzazione del Paese. Specificatamente, da una parte Consip **supporta l'Agid per la razionalizzazione della spesa informatica e per la crescita digitale**, svolgendo le acquisizioni strategiche (L. n. 135/2012, conversione del DL 95/2012); dall'altra, realizza contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici della PA (L. n. 134/2012, conversione del DL 83/2012).

In questo agire, il ruolo di Consip è sempre più di **“cerniera” tra imprese e amministrazioni**, ovvero di soggetto in grado di scegliere le imprese che presentano la capacità di offerta e la solidità necessaria per stipulare contratti con il settore pubblico.

## 1.2 - Risultati

La performance dell'azienda viene misurata attraverso tre principali indicatori: valore degli acquisti, risparmio e indice di copertura/gradimento. La gestione 2018 evidenzia una crescita di tutte le grandezze<sup>1</sup>.

A fronte di un perimetro di spesa intervento di 48.602 mln/€, il **valore degli acquisti su strumenti Consip** (c.d. “erogato”) segna un valore di 12.543 mln/€ **(+31% vs 2017)**, il **risparmio** si attesta a 3.053 mln/€ **(+18% vs 2017)**, l'**indice di copertura/gradimento**<sup>2</sup> è pari al 31% **(+28% vs 2017)**.



<sup>1</sup> Valori di preconsuntivo al 22 gennaio 2019

<sup>2</sup> Ovvero l'incidenza degli acquisti delle amministrazioni su strumenti Consip sul totale della spesa

I risultati 2018, in termini di volumi produttivi, si traducono in:

- gare sopra-soglia pubblicate: **83**
- gare sopra-soglia aggiudicate/attivate: **74**
- acquisizioni sotto-soglia aggiudicate **164**
- procedure negoziate aggiudicate: **28**
- controlli ex art. 80 D.lgs. 50/2016 su **514** operatori economici nelle iniziative sopra-soglia, **300** operatori economici nelle iniziative sotto-soglia, **144** operatori economici per il Mepa (*controlli a campione*).
- **2.559** autorizzazioni subappalto, **96** dinieghi e **197** altri provvedimenti (*annullamenti, proroghe, etc.*).

### 1.3 - Linee di evoluzione

Il **complessivo scenario di riferimento** delle attività Consip si caratterizza per una particolare attenzione, da un lato, a fattori di efficacia ed efficienza del settore pubblico e, dall'altra, ad azioni mirate, anche nell'ottica degli obiettivi di spending review e di trasformazione digitale del Paese.

Con queste finalità, la gestione del triennio 2018-20 è diretta verso l'ulteriore miglioramento dell'azione di Consip nella **riqualificazione della spesa pubblica**, come **leva di "contenimento della spesa" e di "politica industriale"**.

Per fare ciò, si prevede di intervenire andando a focalizzare l'azione verso:

1. **incremento del livello di intermediazione della spesa**, agendo sulla piena e continua disponibilità di iniziative **ad alto gradimento** in grado di generare **risparmio**
2. **ampliamento del supporto alla digitalizzazione della settore pubblico**, per la piena attuazione del Piano Strategico ICT
3. **crescita del ruolo di "piattaforma di collegamento"** tra domanda e offerta, ovvero del più ampio utilizzo di un procurement pubblico centralizzato

In termini di gestione operativa ciò si traduce nella piena messa a regime del "Modello Consip": da una parte, il *Programma di razionalizzazione degli acquisti*, nell'ambito del quale si svilupperanno tutte le attività inerenti l'ottimizzazione degli acquisti di beni, servizi e lavori di manutenzione per la PA; dall'altra, i *Programma ICT*, con obiettivi di semplificazione, innovazione e digitalizzazione dei processi amministrativi del settore pubblico.

## 2 - Applicazione del codice dei contratti – Alcune osservazioni operative

Di seguito alcune osservazioni circa le tematiche della disciplina del codice dei contratti di maggior rilievo per l'operatività di Consip, nella sua qualità di centrale di committenza nazionale.

### 2.1 - Semplificazione dei controlli sugli operatori economici

Una delle fasi critiche per l'efficienza e la celerità delle procedure di appalto è certamente costituita dalla **verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione degli operatori economici** che partecipano alle procedure di appalto. Tali fasi indefettibili per il corretto funzionamento delle procedure di selezione richiedono un **grande impegno** in termini di personale delle stazioni appaltanti e allungamento dei tempi delle procedure per la necessità di ricevere e controllare tutte le certificazioni per la comprova del possesso dei requisiti per tutti i soggetti partecipanti.

Proprio in considerazione di ciò la **direttiva comunitaria** ha previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di **esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione** (art. 56, paragrafo 2 della direttiva 2014/24) consentendo in tal modo che il controllo avvenga solo sull'operatore risultato aggiudicatario. Il **legislatore nazionale non ha tuttavia recepito tale facoltà** nel Codice dei contratti pubblici, ancorché la presenza nella legge delega di un criterio direttivo che disponeva il recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle direttive.

Il riconoscimento alle stazioni appaltanti della possibilità di procedere - laddove percorribile in relazione allo specifico appalto, ad esempio nel caso in cui si utilizzino formule a punteggio assoluto - all'esame delle offerte tecniche ed economiche in una prima fase, e solo successivamente ai controlli relativi all'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione sull'aggiudicatario potrebbe costituire **elemento innovativo di grande impatto sullo svolgimento delle procedure di appalto** da cui deriverebbero significativi benefici in termini di semplificazione dell'azione amministrativa e di celerità della procedura di aggiudicazione. I benefici sarebbero particolarmente rilevanti nel caso di procedure gestite con strumenti telematici.

\* \* \*

Una ulteriore criticità potrebbe essere evidenziata in relazione alla **gestione da parte di ciascuna stazione appaltante delle attività di valutazione**, che con riferimento ad aspetti di maggior incertezza interpretativa possono anche addivenire a decisioni che differiscono nelle diverse procedure di appalto.

In tal senso, si ritiene possa essere una misura di efficienza l'**introduzione di modalità innovative di verifica del possesso dei requisiti** che possa prescindere dalla singola procedura di gara e dalla valutazione della singola stazione appaltante, individuando **un soggetto competente alla detta verifica e al conseguente rilascio di autorizzazione alla partecipazione alle procedure di appalto agli operatori economici**; nella sostanza, si tratterebbe di una sorta di passaporto per la partecipazione alle procedure di appalto, che quindi, si andrebbe a sostituire alle varie valutazioni delle stazioni appaltanti nelle singole procedure cui l'operatore partecipa.

Tale approccio richiederebbe una **completa ed articolata revisione delle modalità di verifica** del possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di appalto e l'individuazione di un soggetto deputato alla verifica centralizzata degli stessi e alla certificazione unitaria del possesso dei detti requisiti.

Al fine comunque di superare l'impostazione che vede responsabili della detta verifica ciascuna stazione appaltante, sarebbe comunque un'apprezzabile misura di efficienza e semplificazione delle attività di controllo, la possibilità effettiva per le singole stazioni appaltanti di procedere alle attività di controllo dei requisiti mediante interrogazioni di **un'unica banca dati** in grado di fornire le risultanze delle certificazioni per ciascun requisito in tempo reale.

## 2.2 - Semplificazione e riduzione normativa

Il legislatore con il **Codice dei contratti** si poneva, tra gli altri, l'intento di una semplificazione e riduzione della complessità del quadro normativo in tema di appalti. La scelta fatta dal legislatore con il Codice di cui al d.lgs. 50/2016 è stata quella di **ridurre il numero degli articoli** del codice e di eliminare il regolamento di attuazione prevedendo che l'attuazione avvenga mediante **emanazione di atti di soft-law** (atti di indirizzo, linee guida) da parte dell'ANAC e di alcuni decreti di attuazione per la regolamentazione di specifici elementi di dettaglio.

Alla prova dei fatti sembrerebbe che tale impostazione non abbia in pieno realizzato gli obiettivi di semplificazione del quadro normativo di riferimento per l'operatività delle stazioni appaltanti. Al di là dei dubbi che la qualificazione giuridica della soft-law dell'Anac nell'ordinamento interno ha posto, il sistema della soft-law si è di fatto tradotto in una **mole rilevanti di provvedimenti che vengono periodicamente modificati**, con conseguenti criticità in tema di stabilità del complessivo quadro regolatorio. A ciò si aggiunga la mancata adozione di molti dei decreti previsti dal codice che rendono quindi di difficile applicazione la relativa disciplina.

Si ritiene, pertanto, che possano auspicabilmente essere valutate **modalità di complessivo miglioramento e sistematizzazione del quadro normativo di riferimento nella sua disciplina di esecuzione ed attuazione**, ai fini di una maggior certezza e stabilità in cui sono chiamate ad operare le stazioni appaltanti.

## 2.3 - Obbligo di suddivisione in lotti e esigenze di aggregazione

La legislazione vigente ha prestato particolare attenzione al tema della **suddivisione in lotti** delle procedure di appalto, come **strumento per favorire l'accesso delle PMI** alla domanda pubblica. In tal senso, all'**articolo 51 del Codice** è stato previsto che le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti e che il valore di ciascun lotto debba essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle PMI. Nel caso di mancata suddivisione in lotti c'è l'**obbligo di motivazione** da parte delle stazioni appaltanti.

Tale disciplina, così come attualmente formulata, risulta piuttosto **impattante nel caso di procedure di acquisto aggregate** che, come tali, si propongono di fornire risposta a fabbisogni particolarmente rilevanti sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

Fermo restando che il **principio della suddivisione in lotti è in generale del tutto condivisibile**, è risultato evidente nel corso dell'attività di Consip che l'esigenza di garantire la partecipazione delle PMI - sottesa all'attuale disciplina sulla suddivisione in lotti – **necessita di un contemperamento con le esigenze di aggregazione/centralizzazione della spesa**, considerato che queste ultime sono anche strumentali al raggiungimento delle finalità di contenimento della spesa e degli obiettivi di finanza pubblica perseguiti dall'ordinamento giuridico.

## 2.4 - Criterio di aggiudicazione/punteggio economico

Alcune criticità operative sono state riscontrate nella **determinazione del criterio di aggiudicazione**. Con il **decreto correttivo al Codice** è stata introdotta una **limitazione della discrezionalità della stazione appaltante** particolarmente rilevante in quanto è stato introdotto un tetto massimo per il punteggio economico (30%).

Si tratta di una **limitazione che nella sua portata generale e vincolante incide** fortemente sulla discrezionalità della stazione appaltante e, quindi, **sulla sua capacità di predisporre una procedura in grado di selezionare la migliore offerta** per il soddisfacimento dei propri fabbisogni; tali indicazioni di dettaglio per la determinazione del criterio di aggiudicazione **non permettono di valorizzare la specificità dei vari mercati**, con il conseguente rischio di inficiare l'effettività del confronto concorrenziale e i rispetto dei principi di non discriminazione e parità di trattamento.

## 2.5 - Subappalto

Il Codice ha introdotto una **disciplina del subappalto** molto più restrittiva di quella comunitariamente prevista. La **Commissione europea ha recentemente, con apposita lettera di messa in mora dell'Italia, segnalato di ritenere non conforme tale disciplina nazionale al diritto comunitario** in quanto pone limitazioni non previste a livello comunitario all'utilizzo del subappalto.

Tra le limitazioni poste, particolarmente onerosa dal punto di vista operativo è risultato essere **l'obbligo di indicazione di una terna di subappaltatori in sede di offerta** in quanto ciò comporta un appesantimento procedurale e rappresenta un onere particolarmente gravoso cui non corrisponde la realizzazione di un interesse pubblico specifico posto che i controlli sui subappaltatori devono comunque essere effettuati al momento dell'autorizzazione del contratto di subappalto.

L'esperienza di Consip in proposito è particolarmente significativa in quanto **le criticità della previsione sono ancor più rilevanti nelle procedure svolte da centrali di committenza** posto che sono varie e molteplici le stazioni appaltanti che possono acquistare beni e servizi attraverso gli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza e che pertanto non è sempre possibile individuare già in fase di partecipazione i subappaltatori da coinvolgere nell'esecuzione dei vari possibili singoli contratti con le varie amministrazioni contraenti.