



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore RANUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 GIUGNO 2008

Modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101, ed al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di ricorso obbligatorio alle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - L'utilizzo del mezzo elettronico nelle procedure di scelta dei fornitori per l'acquisto di beni e servizi si è dimostrato - in tutti i Paesi che vi fanno da tempo ricorso - un efficace strumento di contenimento dei costi per le pubbliche amministrazioni, oltre che un fondamentale presidio di trasparenza e correttezza delle procedure pubbliche di affidamento.

Nel nostro ordinamento esso è stato riconosciuto come ammissibile solo recentemente, attraverso il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101, che disciplina «lo svolgimento di procedure telematiche di acquisto che consentono alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente», e che resta tuttora la disciplina di riferimento applicabile (almeno fino all'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 85, comma 13, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

L'impulso più significativo all'adozione di nuove e più evolute procedure di affidamento è venuto tuttavia dal diritto comunitario.

Solo con il recepimento delle direttive 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, lo strumento elettronico è infatti diventato realmente alternativo ai vecchi modelli procedimentali, mediante un fondamentale cambiamento di impostazione: la trasmissione per via telematica è stata resa equivalente a quella per lettera e si è potuto imporre l'uso ai partecipanti alla gara.

A tutt'oggi le procedure telematiche d'acquisto ammesse dal nostro ordinamento sono

molteplici: la gara telematica, il mercato elettronico, l'applicazione di sistemi elettronici e telematici a supporto delle procedure tradizionali, l'asta elettronica, il catalogo elettronico, i sistemi dinamici di acquisizione. Le amministrazioni che hanno cominciato ad avvalersene in via sistematica sono numerose, su tutto il territorio nazionale. Ciò nondimeno, il ricorso allo strumento elettronico rimane ancora un fenomeno residuale rispetto alla mole complessiva delle operazioni svolte dalle centrali pubbliche di acquisto, per di più con forti differenziazioni su scala territoriale e tra le diverse amministrazioni.

Le resistenze che tuttora persistono al pieno recepimento delle tecniche più innovative e trasparenti di selezione dei fornitori sono di diverso ordine, ma non può trascurarsi il ruolo che gioca - almeno in alcune aree del Paese o in alcuni contesti specifici - l'opaca commistione di interessi politici ed economici che spesso finisce per condizionare e inquinare l'intero mercato delle forniture alla pubblica amministrazione, in spregio ai principi della concorrenza e della buona amministrazione.

D'altra parte la frontiera segnata dalle fonti comunitarie - pure molto avanzata - si è spinta solo fino alla promozione del ricorso alle procedure telematiche di acquisizione di beni e servizi, attraverso la piena assimilazione di queste ultime alle procedure tradizionali, senza tuttavia configurare un vero e proprio obbligo a carico di ciascuna stazione appaltante o ente interessato.

In tal senso, il presente disegno di legge intende superare questo limite intrinseco all'attuale ordinamento e rendere obbligatorio, in tutti i casi in cui è tecnicamente possibile, l'utilizzo delle procedure telematiche.

A questo fine, si propongono alcuni puntuali interventi correttivi della legislazione vigente mirati a introdurre il principio dell'obbligatorietà nelle rispettive discipline che regolano le procedure telematiche già previste dall'ordinamento.

In particolare, si è ritenuto di procedere su tre fronti.

In primo luogo si propone di stabilire - quale principio generale - che le amministrazioni sono tenute ad applicare in via ordinaria le procedure telematiche di acquisto per tutti gli approvvigionamenti di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

La possibilità di deroga a questo principio è ammessa, ma solo attraverso l'adozione di provvedimenti motivati che giustifichino la scelta di effettuare gli acquisti attraverso le tradizionali procedure di scelta del contraente ovvero di utilizzare a supporto del procedimento tradizionale, sistemi elettronici e telematici (articolo 1).

Analogamente, si introduce una modifica al codice dei contratti pubblici orientata ad affermare l'obbligatorietà del ricorso in via ordinaria ai cosiddetti «sistemi dinamici di acquisizione» in tutti i casi di forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati, di uso corrente. Rimarrebbero esclusi in questo caso solo gli appalti di forniture o servizi da realizzare in base a specifiche tecniche del committente che, per la loro complessità, non possano essere valutate tramite il sistema dinamico di acquisizione (articolo 2).

Tra le varie procedure telematiche previste dal nostro ordinamento, il sistema dinamico di acquisizione è lo strumento più idoneo a conseguire stabilmente la razionalizzazione e il contenimento della spesa per servizi e forniture nella pubblica amministrazione.

Esso consente di effettuare acquisti di uso corrente con una procedura di acquisto interamente elettronica, limitata nel tempo ed aperta per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta

indicativa conforme al capitolato d'oneri. Grazie alla creazione di un elenco di offerenti già ammessi e alla possibilità offerta a nuovi offerenti di aderirvi, il sistema dinamico di acquisizione può dunque consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre di un ventaglio particolarmente ampio di offerte, con evidente beneficio in termini di prezzo e qualità delle forniture.

Anche dal punto di vista delle imprese, tale procedura è senz'altro funzionale e vantaggiosa. Essa è infatti gratuita, non potendo essere posto a carico degli operatori economici o dei partecipanti al sistema dinamico di acquisizione alcun contributo di carattere amministrativo.

Quanto alle amministrazioni aggiudicatrici, il beneficio in termini gestionali è evidente: non sarà più necessario espletare una pluralità di appalti per approvvigionarsi di ciascun bene di uso corrente, in quanto il sistema dinamico di acquisizione consentirà di rendere automatico lo svolgimento delle gare e le relative procedure di aggiudicazione senza l'aggravio della ripetizione dell'osservanza delle formalità prescritte dalle norme interne e comunitarie per ciascuna di esse.

Infine, il presente disegno di legge introduce una modifica di analogo tenore anche alla disciplina delle aste elettroniche, contenuta nel medesimo codice dei contratti pubblici (articolo 3).

Un'asta elettronica è un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte. Essa interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico.

È uno strumento che può essere utilizzato tanto nel caso di appalti aggiudicati al prezzo più basso, quanto quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa: nel primo caso l'asta riguarda unicamente i prezzi, nel secondo caso i valori

degli elementi dell'offerta indicati nel capitolato d'oneri.

Anche in questo caso si propone che, quando ricorrano le condizioni, le amministrazioni debbano procedere all'aggiudicazione dei contratti di appalto attraverso questo strumento.

Le condizioni che debbono verificarsi sono evidentemente particolari.

L'asta elettronica può avere infatti ad oggetto esclusivamente lavori, servizi e forniture per i quali le specifiche dell'appalto pos-

sano essere fissate in maniera precisa e la valutazione delle offerte rispondenti alle specifiche definite nel bando di gara sia effettuabile automaticamente da un mezzo elettronico, e l'appalto sia caratterizzato da elementi sottratti all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione procedente.

Resta fermo il principio che le stazioni appaltanti non possono ricorrere alle aste elettroniche abusivamente o in modo tale da impedire, limitare o distorcere la concorrenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obbligo di ricorso in via ordinaria alle procedure telematiche di acquisto)

1. All'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Per gli approvvigionamenti di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, le amministrazioni applicano in via ordinaria le procedure telematiche di acquisto di cui al presente regolamento. Con provvedimento motivato e secondo le modalità richieste dai rispettivi ordinamenti, le amministrazioni possono decidere di effettuare gli stessi approvvigionamenti con le tradizionali procedure di scelta del contraente ovvero di utilizzare a supporto del procedimento tradizionale, sistemi elettronici e telematici secondo le disposizioni della normativa vigente.

Art. 2.

(Nuova disciplina dell'utilizzo dei sistemi dinamici di acquisizione per la fornitura di beni e servizi)

1. All'articolo 60 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nel caso di forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente, le stazioni appaltanti sono tenute a ricorrere in via ordinaria a sistemi dinamici di acquisizione. Sono esclusi gli appalti di forniture o servizi da realizzare in base a specifiche

tecniche del committente che, per la loro complessità, non possano essere valutate tramite il sistema dinamico di acquisizione».

Art. 3.

*(Nuova disciplina del ricorso
alle aste elettroniche)*

1. All'articolo 85 del codice dei contratti pubblici, di cui al citato decreto legislativo n. 163 del 2006, i commi 1, 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Nelle procedure aperte, ristrette, o negoziate previo bando, quando ricorrano le condizioni di cui al comma 3, le stazioni appaltanti sono tenute a procedere all'aggiudicazione dei contratti di appalto attraverso un'asta elettronica.

2. Alle condizioni di cui al comma 3, le stazioni appaltanti sono tenute a ricorrere all'asta elettronica in occasione del rilancio del confronto competitivo fra le parti di un accordo quadro, e dell'indizione di gare per appalti da aggiudicare nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione.

3. Le aste elettroniche devono essere utilizzate quando le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa e la valutazione delle offerte rispondenti alle specifiche definite nel bando di gara sia effettuabile automaticamente da un mezzo elettronico, sulla base di elementi quantificabili in modo tale da essere espressi in cifre o percentuali. Le stazioni appaltanti non possono ricorrere alle aste elettroniche abusivamente o in modo tale da impedire, limitare o distorcere la concorrenza o comunque in modo da modificare l'oggetto dell'appalto, come definito dal bando e dagli altri atti di gara».

