



## Area 7 - LA FINANZA PUBBLICA

### Modulo 5 – Il procurement pubblico: dal codice degli appalti agli strumenti innovativi

#### Lezione 7.5.1 – Che cos'è il procurement pubblico. Introduzione al Codice dei contratti pubblici

##### Introduzione

Salve, sono Luigi Rosati e mi occupo da più di venti anni di gare pubbliche e bandi di finanziamento.

In questa lezione parleremo del Procurement pubblico, definendolo brevemente e considerandone i principi, e del Codice dei contratti pubblici.

Approfondiremo le 4 macrofasi dell'attività contrattuale della PA (programmazione, progettazione, scelta del contraente e fase esecutiva/negoziata) e definiremo il RUP.

Infine analizzeremo le soglie di rilevanza comunitaria, le modalità di affidamento "sotto soglia" e la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Iniziamo!

##### Una definizione di Procurement pubblico

Partiamo da una definizione: cosa intendiamo con il termine Procurement pubblico?

Questa espressione identifica l'insieme dei processi di acquisto e contrattualizzazione della Pubblica Amministrazione.

##### I principi di acquisizione

Ogni Ente o Amministrazione Pubblica ha l'obbligo di procedere ad ogni tipo di acquisto secondo criteri di trasparenza, economicità ed efficienza. Questo significa che ogni acquisizione di beni o servizi o affidamento di lavori a terzi, deve avvenire nel rispetto dei principi di efficacia, tempestività, correttezza ed economicità. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti consentiti dal Codice dei contratti pubblici, a criteri ispirati:

- a esigenze sociali;
- alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale;
- alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico;
- alla tutela dell'ambiente e all'efficienza energetica.

Le stazioni appaltanti devono rispettare anche i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità.

Questi principi sono indicati nell'art. 30 del Codice dei contratti pubblici e si ispirano a principi costituzionali e europei.

##### L'affidamento di appalti pubblici

La procedura di affidamento di appalti pubblici può riguardare tre macro-tipologie di acquisizione:



- i lavori;
- le forniture;
- i servizi.

La normativa, come vedremo, stabilisce l'ambito di applicazione delle norme in materia di contratti pubblici sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, i settori speciali e i casi di esclusione.

A seconda dell'importo, gli affidamenti pubblici sono di interesse europeo (cosiddetti "sopra soglia") o meno (cosiddetti "sotto soglia"). Tuttavia, anche un affidamento sotto soglia può essere assoggettato alla disciplina del sopra soglia se riveste interesse transfrontaliero.

### Il Codice dei contratti pubblici

Nei contratti pubblici vengono applicate le disposizioni contenute nel "Codice dei contratti pubblici", la fonte normativa emanata con D.Lgs n. 50 del 18 aprile 2016 e successivamente modificata e integrata.

La normativa è infatti fin dall'inizio in costante evoluzione e mutamento. Il D.Lgs 50/2016 ha sostituito integralmente il precedente D.Lgs. 163/2006 e ha subito ultimamente anch'esso diverse modifiche, introdotte dal cosiddetto Decreto "sblocca cantieri" ovvero il DL n. 32 del 2019 convertito nella Legge n. 55 del giugno 2019.

### La complessità della pratica degli appalti

Da questa breve e recente storia si comprende come la materia sia particolarmente complessa dal punto di vista normativo.

Questo perché la pratica degli appalti si deve confrontare quotidianamente con l'evoluzione del mercato e comprende una casistica particolarmente numerosa. Il legislatore e la giustizia amministrativa sono costretti a dirimere ogni giorno problemi nuovi, adattando la normativa che spesso cambia proprio per stare al passo con l'evoluzione del contesto.

Inoltre su tale tema incide anche l'attività legislativa dell'Unione europea che spesso introduce cambi di orientamento diversi da quello nazionale.

### Le macrofasi dell'attività di procurement

Per cercare di capire meglio, nel processo complessivo dell'attività contrattuale della PA possiamo individuare quattro macrofasi:

1. la programmazione;
2. la progettazione;
3. la scelta del contraente;
4. la fase esecutiva/negoziale.

Approfondiamole insieme.

### Le macrofasi dell'attività di procurement: la programmazione

Per quanto attiene alla programmazione, la normativa vigente di riferimento è costituita dall'art. 21 del Codice Contratti pubblici e dal D.M. 14/2018.

Essa prevede che le PA redigano il Programma triennale dei lavori pubblici ed il relativo elenco annuale nonché il Programma biennale degli acquisti dei servizi e delle forniture.



### Le macrofasi dell'attività di procurement: la progettazione

Per quanto attiene alla progettazione, la norma di riferimento è l'art. 23 del Codice dei Contratti pubblici e il relativo regolamento attuativo.

Per i lavori pubblici sono di norma previsti tre livelli (progetto di fattibilità tecnico-economica, progetto definitivo, progetto esecutivo), mentre il progetto dei servizi è di norma redatto su un unico livello.

I servizi di progettazione possono essere realizzati dalla PA o affidati all'esterno con opportune procedure di evidenza pubblica.

### Le macrofasi dell'attività di procurement: la scelta del contraente

Anche la scelta del contraente, terza macrofase del procurement, deve avvenire nel rispetto delle norme del Codice dei Contratti pubblici.

L'affidamento e l'esecuzione di lavori, forniture e servizi devono garantire la qualità delle prestazioni e devono svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Inoltre, nel processo di affidamento, le PA che rientrano nel novero delle stazioni appaltanti devono rispettare i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

### Le macrofasi dell'attività di procurement: la fase esecutiva/negoziale

Nella fase esecutiva gli operatori economici, ovvero coloro che eseguono l'appalto, devono rispettare i documenti di gara e ottemperare alla propria offerta, rispettando inoltre le norme in materia ambientale, sociale e del lavoro stabilite dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali vigenti.

In caso di inadempienze, la stazione appaltante mette in atto una serie di azioni e dispositivi a tutela propria e dei lavoratori coinvolti nell'appalto.

### il Responsabile Unico del Procedimento

Per ogni singola procedura di affidamento, la stazione appaltante nomina un Responsabile Unico del Procedimento (RUP): a lui sono affidati tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione che non siano attribuiti specificamente dal Codice dei Contratti pubblici ad altri organi o soggetti.

### Rilevanza comunitaria

Il Codice dei Contratti pubblici si applica ad affidamenti il cui importo economico superi specifiche soglie minime di riferimento.

Tra questi riferimenti si considera anche la rilevanza comunitaria, ovvero un limite economico oltre il quale l'appalto deve essere rivolto all'intera Unione europea e deve quindi rispettare alcune norme specifiche, come ad esempio l'obbligo della pubblicazione sulla Gazzetta europea.

Le soglie di rilevanza comunitaria sono (attualmente e in forma sintetica) le seguenti:

- a) euro 5.548.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- b) euro 144.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione, aggiudicati dalle Amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative;
- c) euro 221.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali;
- d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e altri servizi specifici.



Per i settori speciali (le cosiddette “utilities”, ovvero acqua, gas, porti, aeroporti, ecc) le soglie sono più elevate per quanto concerne sia l’affidamento di servizi e forniture (443 mila euro) sia i servizi sociali e altri servizi specifici (1 milione di euro).

Dal 1° gennaio 2020 le soglie sono:

- a) euro 5.350.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- b) euro 139.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione, aggiudicati dalle Amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative;
- c) euro 214.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali.

Per i settori speciali la soglia per gli affidamenti di servizi e forniture diventa di euro 428.000.

### Contratti sotto soglia

Il Codice dei Contratti pubblici prevede anche delle fasce di importo cosiddette “sotto soglia”, ovvero sotto la soglia di interesse europeo.

A esse corrispondono modalità diverse di affidamento che possiamo così riassumere:

- per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, le PA possono procedere mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di 2 o più operatori economici o per i lavori in Amministrazione diretta;
- per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori e inferiori alla soglia europea per i servizi e per le forniture, le PA possono procedere mediante affidamento diretto, in questo caso previa valutazione.
  - per i lavori di 3 preventivi, ove esistenti;
  - per i servizi e le forniture di almeno 5 operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.

I lavori possono essere eseguiti anche in Amministrazione diretta.

- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, mediante la procedura negoziata previa consultazione di almeno 10 operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 euro, mediante la procedura negoziata come per il caso precedente, ma con un numero minimo di operatori economici individuati che sale a 15;
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro e fino alle soglie di rilevanza comunitaria, mediante ricorso alla tradizionale procedura aperta di gara.

### Qualificazione delle stazioni appaltanti

Il Codice dei Contratti pubblici prevede che le PA per poter gestire le procedure di appalto debbano rispondere a particolari caratteristiche di tipo dimensionale e funzionale. Queste caratteristiche sono proporzionali all’importo e alla complessità dell’appalto in oggetto.

Vediamo insieme brevemente quali sono le caratteristiche principali di questi criteri di qualificazione.



Innanzitutto, tutte le PA possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro. Possono inoltre procedere attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori (vedi ad esempio la piattaforma di acquisti di CONSIP, "MEPA").

Resta ovviamente valido l'obbligo di utilizzare gli strumenti di acquisizione e negoziazione previsti dal Codice dei Contratti pubblici.

Invece, per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le PA necessitano di una qualificazione. La qualificazione è gestita dall'ANAC che è chiamata a definirne i criteri secondo i principi di qualità, efficienza e professionalizzazione. In questi rientrano per le centrali di committenza il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale.

Le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate (se queste non sono disponibili operano autonomamente secondo le norme del codice).

Le stazioni appaltanti che invece non dispongono dei criteri di qualificazione previsti possono ricorrere a una centrale di committenza oppure aggregandosi con altre Amministrazioni qualificate.

Questo provvedimento attuativo del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti a dicembre 2019 non è stato ancora approvato.

#### Utilizzo di strumenti elettronici e digitali

Il Codice dei Contratti pubblici stabilisce, già dall'ottobre del 2018 che le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure svolte dalle stazioni appaltanti siano eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.

Le principali Amministrazioni e le centrali di committenza operano attraverso piattaforme elettroniche, definite di "e-procurement", attraverso le quali sono gestite le fasi di pubblicità, accreditamento, selezione e valutazione del processo istruttorio. Al momento sono poco o per nulla digitalizzate le altre fasi del processo di procurement (es. programmazione ed esecuzione).

La più importante e nota delle piattaforme di e-procurement è quella gestita da CONSIP e nota come MEPA, raggiungibile al sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it). Il MEPA è utilizzabile unicamente per gli acquisti sotto soglia europea.

#### Conclusioni

Siamo arrivati alla fine di questo video in cui abbiamo introdotto il concetto di Procurement pubblico: vi ho presentato il Codice dei contratti pubblici e abbiamo visto insieme le caratteristiche principali del processo istruttorio.

Grazie per la tua attenzione e a presto!