



**consip**

# **Appalti pubblici: analisi e strumenti di comprensione**

## ***L'intervento sui beni e servizi***

***Domenico Casalino, Amministratore Delegato***

Roma, 9 aprile 2015

## Premessa

- **Contesto normativo comunitario e nazionale**
- **Le procedure di scelta del contraente**
- **Il Processo di Approvvigionamento nella PA**
- **Il Sistema del Public Procurement in Italia**
- **Conclusioni**

## Premessa

### Perché oggi parliamo di Acquisti?

Il «*public procurement*» include tutte le attività che le pubbliche amministrazioni svolgono per **soddisfare la propria domanda di beni e servizi**, necessari al raggiungimento dei fini istituzionali.

I «buoni» acquisti nel settore pubblico rappresentano una leva importante per la **riduzione degli sprechi**, il **recupero di efficienza**, la diffusione di **trasparenza e legalità**.

E ciò in quanto un Ufficio Acquisti aggiornato ai tempi:

- è responsabile dell'espletamento dei processi di acquisto secondo normativa vigente
- garantisce le migliori condizioni di acquisto, ovvero il miglior rapporto prezzo/qualità
- studia i modelli di consumo e individua *standard* volti alla ottimizzazione dei fabbisogni.

## Contesto normativo comunitario e nazionale

Il *public procurement* pesa il 19% del PIL europeo e il 16% di quello nazionale

Per garantire **parità di trattamento e condizioni eque di concorrenza** a tutte le imprese della UE (che possono partecipare agli appalti pubblici in qualsiasi stato membro), il diritto comunitario stabilisce delle **norme armonizzate**, contenute in due direttive recepite dagli stati membri

**Direttiva  
2004/18/CE**

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi nei **settori cd “ordinari”**

**Direttiva  
2004/17/CE**

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi nei **settori cd “speciali”**

**Il 15 gennaio 2014 è stato approvato dal Parlamento Europeo  
il testo delle nuove direttive 2014: 23 (concessioni), 24 (settori ordinari), 25 (utilities)**

## Contesto normativo comunitario e nazionale

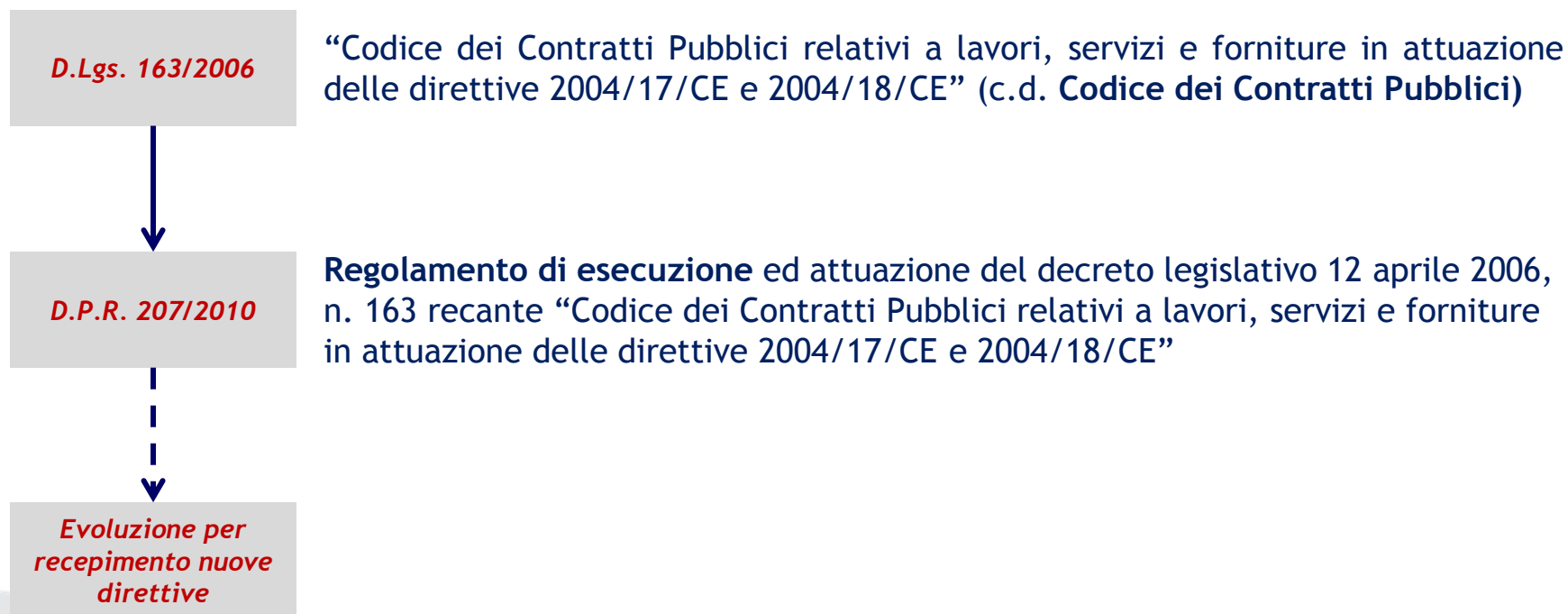
Le nuove Direttive sono entrate in vigore il 17 aprile 2014 e dovranno essere recepite da tutti i Paesi membri entro marzo 2016

### Elementi portanti (direttiva appalti settore ordinario)

- Meno burocrazia per gli offerenti: riduzione degli oneri di partecipazione fino all'80%, facendo ricorso al «documento di gara unico europeo» (DGUE), una autocertificazione. Solo il vincitore produrrà gli originali
- Accesso più facile per le PMI: la nuova direttiva invita le Amministrazioni aggiudicatrici alla suddivisione in lotti, prevedendo le ipotesi in cui sia obbligatoria e obbligando a fornire un chiarimento in caso contrario
- Semplificazione e flessibilità: introduzione di nuovi strumenti, la “procedura competitiva con negoziazione” e la “partnership innovativa”. Si riducono i tempi di presentazione delle offerte (es. nel caso di procedura aperta, si scenda da 52 gg a 35 gg)
- Criterio di aggiudicazione meno concentrati sul solo prezzo: enfatizzando il ricorso al criterio dell' "offerta economicamente più vantaggiosa", le amministrazioni saranno in grado di mettere più attenzione su qualità, ambiente, aspetti sociali o innovazione

## Contesto normativo comunitario e nazionale

In Italia, il legislatore ha recepito entrambe le direttive comunitarie 2004 all'interno del Codice dei contratti pubblici e del Regolamento di esecuzione



## Le procedure di scelta del contraente

La normativa mette a disposizione diverse tipologie di procedure di scelta del contraente (driver: importo, tipologia acquisto, ricorrenza, etc.)

<b>ECONOMIA</b>	<b>Affidamento diretto</b>	Viene effettuato con <b>materiali e mezzi propri</b> e con personale della stazione appaltante, sotto la <b>direzione di un funzionario della stessa</b>	<b>0 - 40K</b>
	<b>Cottimo fiduciario</b>	La stazione appaltante affida direttamente a un operatore economico (il cottimista), in casi di <b>modesto valore</b> o <b>urgenza di provvedere</b>	<b>40 - 207K</b>
<b>RILEVANZA COMUNITARIA</b>	<b>Procedura aperta</b>	L' <b>operatore economico</b> interessato presenta un'offerta, nel rispetto del <b>bando di gara</b> pubblicato dalla stazione appaltante	<b>&gt;207K</b>
	<b>Procedura ristretta</b>	L'operatore economico presenta <b>richiesta di invito</b> nel rispetto del <b>bando di gara</b> e, successivamente, l' <b>offerta</b> nel rispetto della <b>lettera di invito</b>	<b>&gt;207K</b>
	<b>Procedura negoziata</b>	La stazione appaltante consulta gli operatori economici scelti e <b>negozia le condizioni dell'appalto</b> . Prevede o meno la pubblicazione del bando	<b>&gt;207K</b>
	<b>Dialogo competitivo</b>	La stazione appaltante, in caso di <b>appalti complessi</b> , avvia un dialogo con gli operatori, per elaborare soluzioni sulla cui base gli operatori selezionati saranno invitati a presentare le offerte	<b>&gt;207K</b>

Nota: il limite di 207 mila euro diventa 134 mila euro nel caso di PA centrale

# Le procedure di scelta del contraente

## Criteria di affidamento

---

SEMPLIFICATO

---

**Criterio del prezzo più basso**  
(art. 82 D.lgs. 163/06)

Il criterio del prezzo più basso è indicato nel caso in cui l'Amministrazione deve acquisire un **prodotto/servizio standardizzato** e per il quale esiste un numero **elevato di fornitori**

**Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**  
(art. 82 D.lgs. 163/06)

Il criterio OEPV è maggiormente indicato nei casi in cui la Stazione Appaltante è interessata, oltre al prezzo, anche a variabili con impatto sulla **qualità della fornitura**



## Il Processo di Approvvigionamento nella PA

Il processo di approvvigionamento prevede, in ottemperanza alla disciplina vigente, 3 principali fasi



# Il Processo di Approvvigionamento nella PA

## Focus (1/2)

### CONTENUTO

**3** La «strategia di gara» è un documento che - sulla scorta di analisi di domanda/offerta per un dato settore merceologico, da effettuarsi anche attraverso consultazioni - declina i principali elementi della futura procedura di acquisto (oggetto, criterio di aggiudicazione, punteggi tecnici, formula punteggio economico, etc.).

**4** La «documentazione di gara» - da redigere ai fini dello svolgimento della gara - solitamente comprende i seguenti documenti: bando, disciplinare, capitolato tecnico, schema di dichiarazione sostitutiva, schema offerta tecnica, schema offerta economica, schema contratto, allegati (eventuali).  
Predisposta la documentazione si procede con la pubblicità legale.

**5** La fase dei lavori di «commissione» si articola nell'insieme delle attività finalizzate all'aggiudicazione della procedura di gara:

- offerta economicamente più vantaggiosa: busta «a», busta «b», busta «c»
- prezzo più basso: busta «a», busta «c».

Al termine si procede con la redazione della graduatoria provvisoria.

### FOCUS

DETERMINA A CONTRARRE

INDIVIDUAZIONE DEL  
RESPONSABILE UNICO DEL  
PROCEDIMENTO (RUP)  
PUBBLICITÀ LEGALE (GUCE,  
GURI, WEB, QUOTIDIANI)

VERBALI DI COMMISSIONE

# Il Processo di Approvvigionamento nella PA

## Focus (2/2)

### CONTENUTO

**6** La fase di «aggiudicazione» consiste nell'assegnazione - con delibera della stazione appaltante, dopo aver effettuato le opportune verifiche - del contratto al concorrente risultato primo in graduatoria a seguito dell'espletamento della procedura.

**7** La fase di «stipula» raggruppa tutte le attività amministrative finalizzate alla formalizzazione del rapporto giuridico con il fornitore risultato aggiudicatario. Al netto delle procedure negoziate con unico fornitore e quelle espletate in modalità dematerializzata, deve essere rispettato il termine di 35 gg prima della stipula del contratto (termine di stand-still).

**8** L'attività di «gestione contratto» si estende per tutta la durata del contratto stipulato a seguito della procedura di gara. Tale attività è volta a: (1) verificare il rispetto dei livelli di servizio contrattuali (possibili penali); (2) analizzare l'erosione del contratto; (3) evitare discontinuità delle forniture; (3) gestire i rapporti con gli appaltatori

### FOCUS

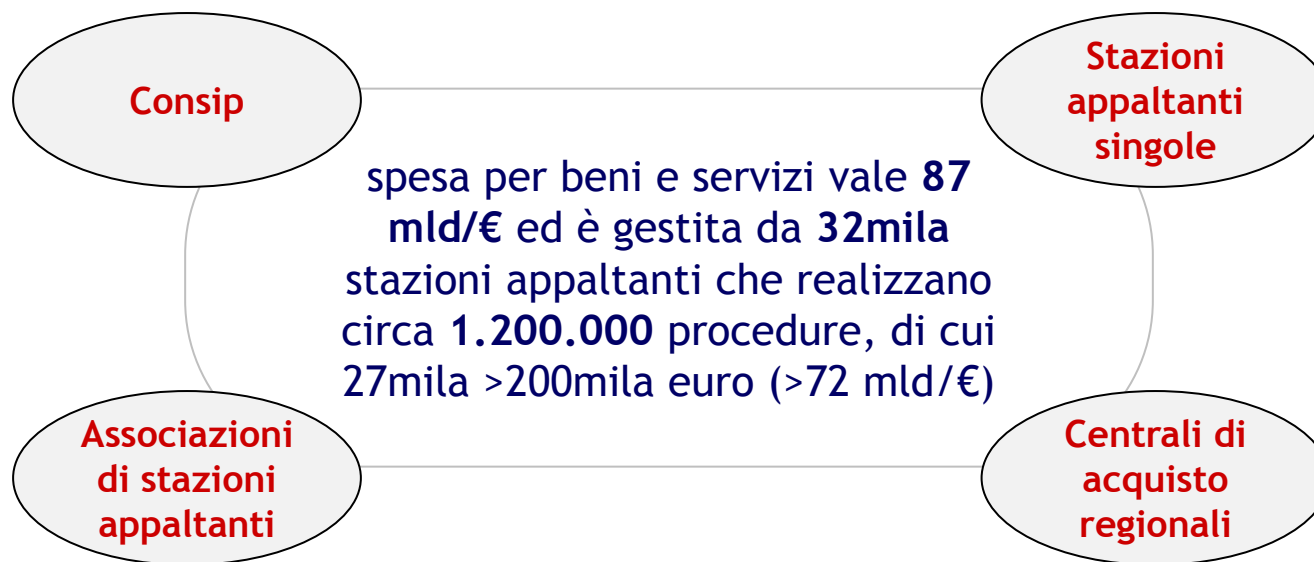
DELIBERA DI  
AGGIUDICAZIONE

CONTRATTO

INDIVIDUAZIONE  
DIRETTORE ESECUZIONE  
DEL CONTRATTO (DEC)  
ANALISI E REPORT

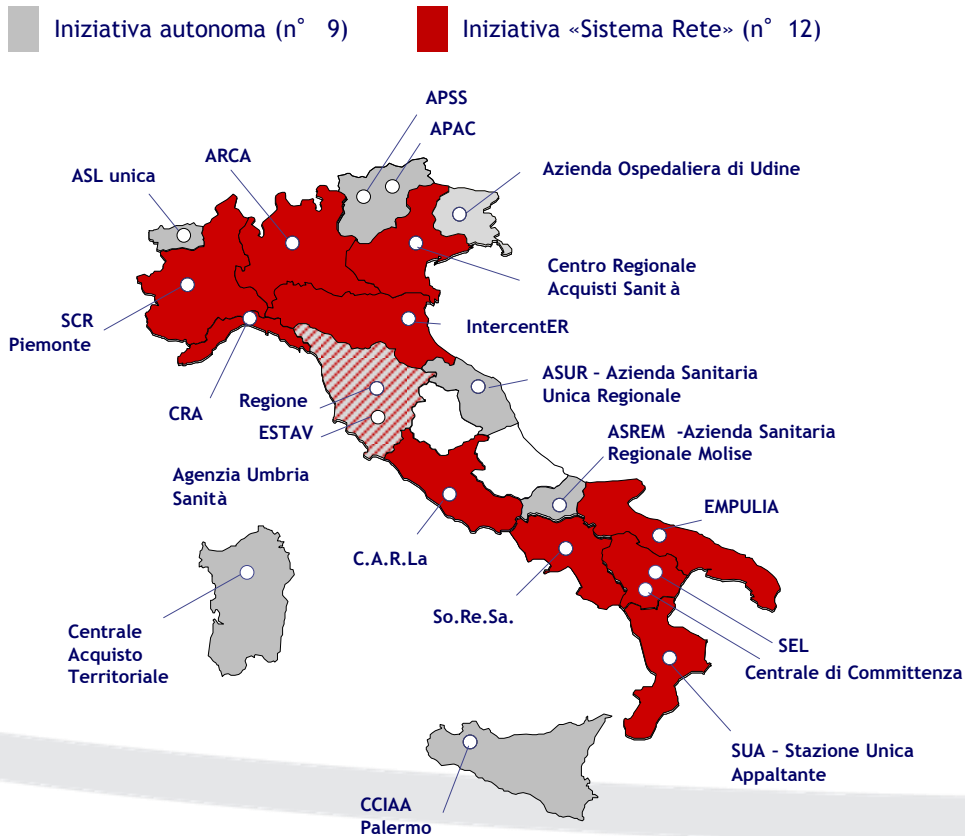
## Il Sistema del Public Procurement in Italia

Il panorama degli acquisti pubblici è composto da molteplici attori

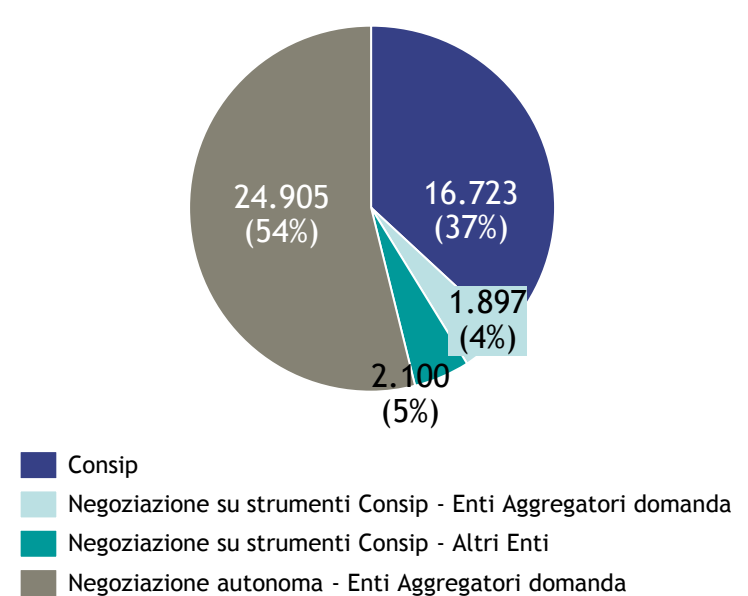


# Il Sistema del Public Procurement in Italia

Con la LF 2007 si è «dato avvio» a un sistema di eProcurement nazionale



Importo Bandito 2011-2013 (mln/€)



Fonte: elaborazioni Consip su dati AVCP

## Il Sistema del Public Procurement in Italia

Che si è consolidato con le misure specifiche del DL 66/2014

---

ESTRATTO

---

- Riduzione dei centri di spesa da indirizzare attraverso l'**istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori** (di cui fanno parte la Consip, le centrali acquisti regionali e pochi altri), unici soggetti preposti a bandire le gare/negoziare sopra soglia per merceologie applicabili
- Elaborazione e pubblicazione - a cura AVCP (ora ANAC), a partire dal 1° ottobre 2014 - dei **prezzi di riferimento** per i beni/servizi con maggiore impatto sui costi della PA. I prezzi, aggiornati ogni anno, saranno utilizzati per programmazione pluriennale degli acquisti e pianificazione annuale gare
- Crescita della trasparenza della spesa, stabilendo che ogni centro di spesa pubblici sul proprio sito istituzionale, e renda accessibili anche attraverso un portale unico, i dati relativi alla spesa desumibili dai propri bilanci e l'**“indicatore di tempestività dei pagamenti”**

## Il Sistema del Public Procurement in Italia

La centrale acquisti nazionale, Consip S.p.A., interviene su 3 principali ambiti di intervento



# Il Sistema del Public Procurement in Italia

## 5 strumenti a disposizione delle PA

+ FLESSIBILITÀ / PERSONALIZZAZIONE

### Convenzioni

Convenzioni quadro, stipulate a seguito di procedura di gara tradizionale o smaterializzata, caratterizzate da **quantitativi massimi, durata, caratteristiche del bene/servizio oggetto di fornitura**

### Accordi quadro

Accordi conclusi con uno o più fornitori sulla base dei quali le stazioni appaltanti possono aggiudicare **appalti specifici**, anche richiedendo il completamento dell'offerta, **sulla base delle proprie esigenze**

### Mercato Elettronico

Mercato telematico in cui Amministrazioni registrate e Imprese abilitate effettuano **negoziazioni dirette, veloci e trasparenti per acquisti sotto la soglia comunitaria**, mediante "ordini diretti" o tramite "richieste di offerta"

### Sistema dinamico di Acquisizione

Processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di beni/servizi standardizzati di uso corrente, gestito da Consip per le stazioni appaltanti le quali aggiudicano **appalti specifici sulla base delle loro esigenze**

### Progetti a supporto

Gare in Asp/Gare su delega, servizi a supporto della PA

## PRINCIPALI BENEFICI PER LA PA

- Semplificazione processo di acquisto
  - Riduzione costi e tempi di acquisto
  - Aumento trasparenza procedura
- 
- Flessibilità e personalizzazione
  - Accorpamento acquisti ripetitivi/omogenei
- 
- Riduzione costi e tempi di acquisto
  - Confronto con più fornitori
  - Trasparenza
- 
- Miglioramento processo
  - Flessibilità rispetto alle esigenze
  - Trasparenza
- 
- Soddisfazione di specifiche esigenze
  - Supporto consulenziale su procurement



## Il Sistema del Public Procurement in Italia

La disciplina vigente si basa su un duplice livello di intervento (merceologico e territoriale) con diverse gradazioni di obbligo/facoltà

SEMPLIFICATO

### DIMENSIONE TERRITORIALE

### DIMENSIONE MERCEOLOGICA

MERCEOLOGIE PREDEFINITE	
sottosoglia	soprasoglia
Obbligo vs centrali di committenza abilitate a convenzioni ex art. 26 L. 488/1999	

STATO – Ministeri	
sottosoglia	Soprasoglia
Obbligo vs Mepa/convenzioni	Obbligo vs convenzioni

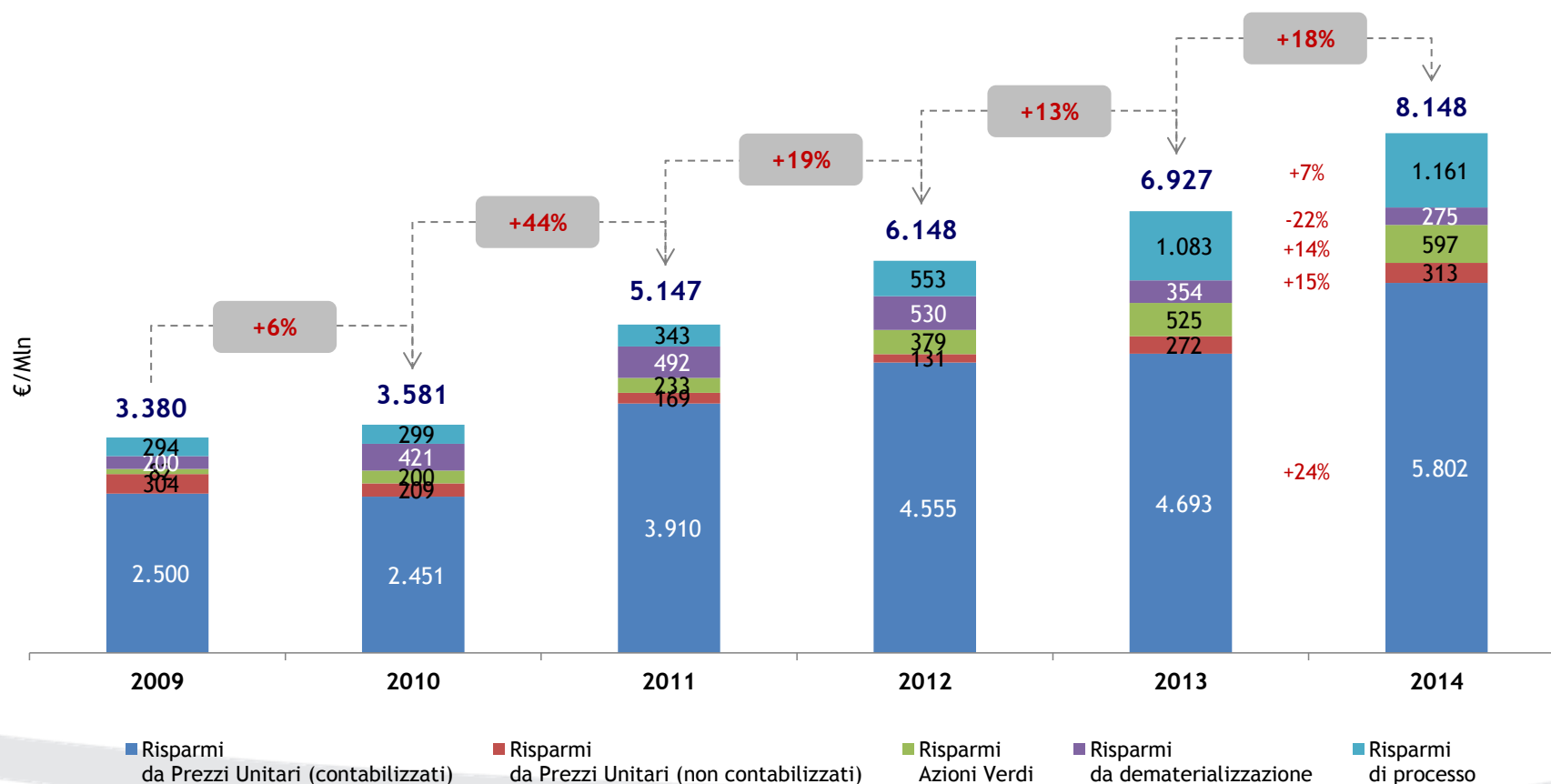
ENTI LOCALI	
sottosoglia	soprasoglia
Rispetto benchmark prezzo/qualità	Rispetto benchmark prezzo/qualità

SANITÀ	
sottosoglia	soprasoglia
Obbligo strumenti telematici (CAT = Consip)	Obbligo convenzioni (CAT → Consip)

ALTRI	
sottosoglia	soprasoglia
Rispetto benchmark prezzo/qualità	Rispetto benchmark prezzo/qualità

# Il Sistema del Public Procurement in Italia

## Il «valore creato» da Consip per il Sistema Paese



## Conclusioni

### 1. TRA LE IDEE E I RISULTATI C'È (quasi sempre) ALMENO UNA GARA

- Regola di Pareto (20% del numero di procedure genera 80% della spesa)
- Presidiare l'intero processo degli approvvigionamenti
- Presidiare le gare complesse (innovazione, benchmark, GPP, ecc.)
- Evitare che tutto vada male (no risultati, assenza contratti, innovazione non attivata)

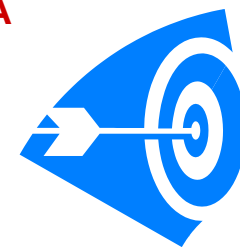
### 2. PROCESSO DEGLI APPROVVIGIONAMENTI

- Organizzazione (aggregazione, qualificazione)
- Programmazione (chi, cosa e quando compra)
- Coordinamento (contract management)
- Controlli ex-ante (cosa, quanto comprare) / ex-post (verifiche)

### 3. GARE COMPLESSE

- Progetti complessi (obiettivi, requisiti e vincoli: domanda, offerta, norme, tecnologie, ecc.)
- Centrali di committenza (aggregazione domanda e procedure)
- Curva di esperienza (da 2 a 6 anni per avere efficienza)

**EFFICACIA** Azione governo  
**QUALITÀ** della spesa  
**TRASPARENZA**



**EFFICIENZA** Azione Amm.va  
**RITORNO** degli investimenti  
**INNOVAZIONE**



consip

[www.consip.it](http://www.consip.it)