



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

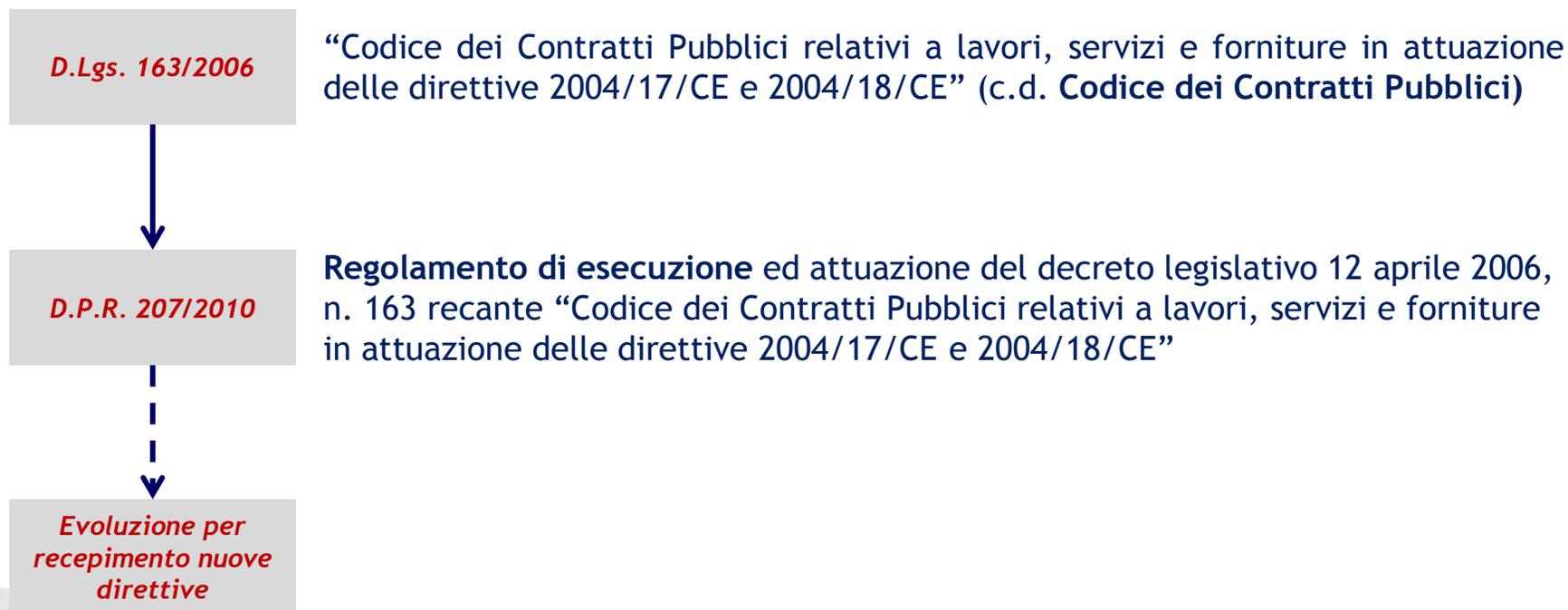
Le nuove Direttive sono entrate in vigore il 17 aprile 2014 e dovranno essere recepite da tutti i Paesi membri entro marzo 2016

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.)

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

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

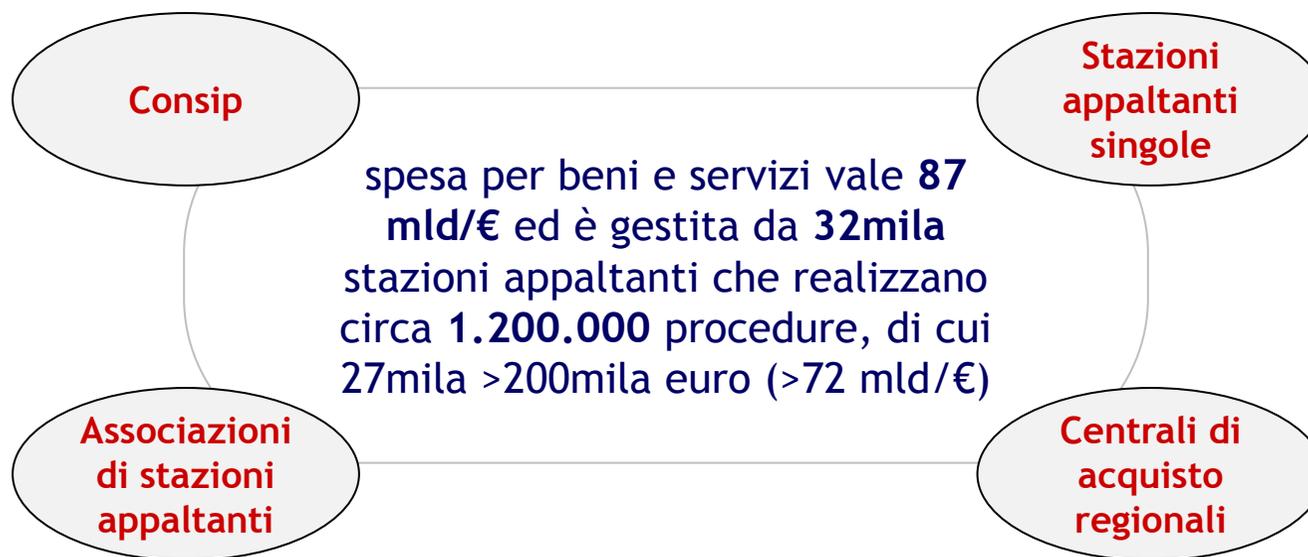
DELIBERA DI
AGGIUDICAZIONE

CONTRATTO

INDIVIDUAZIONE
DIRETTORE ESECUZIONE
DEL CONTRATTO (DEC)
ANALISI E REPORT

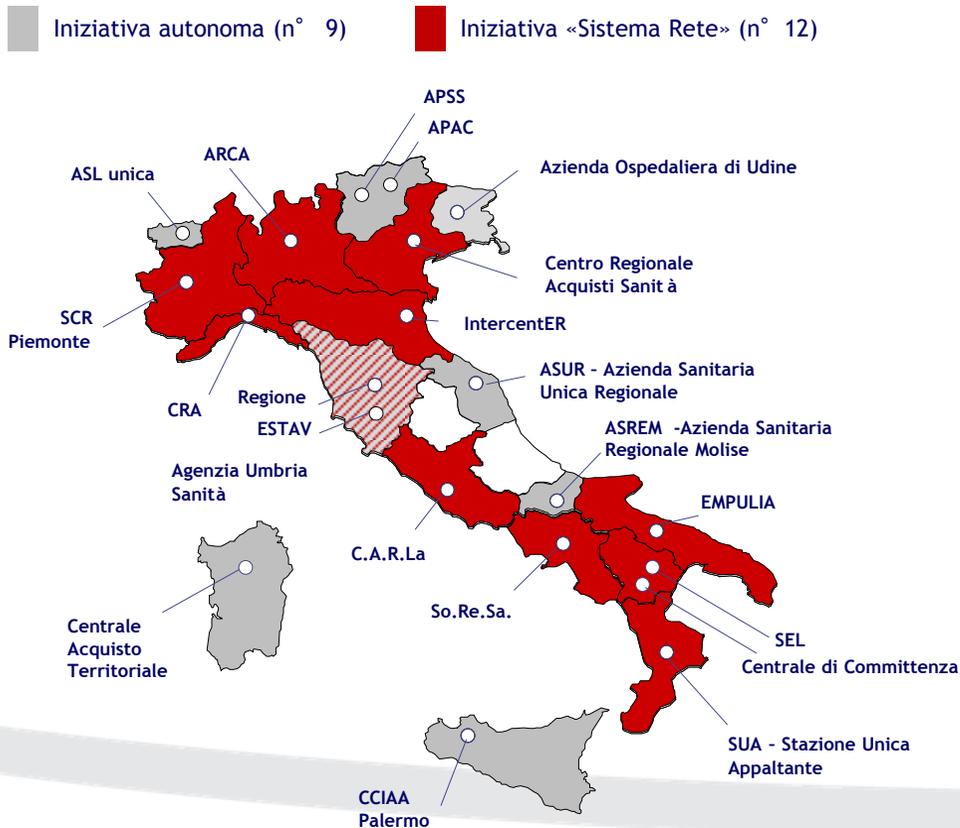
Il Sistema del Public Procurement in Italia

Il panorama degli acquisti pubblici è composto da molteplici attori

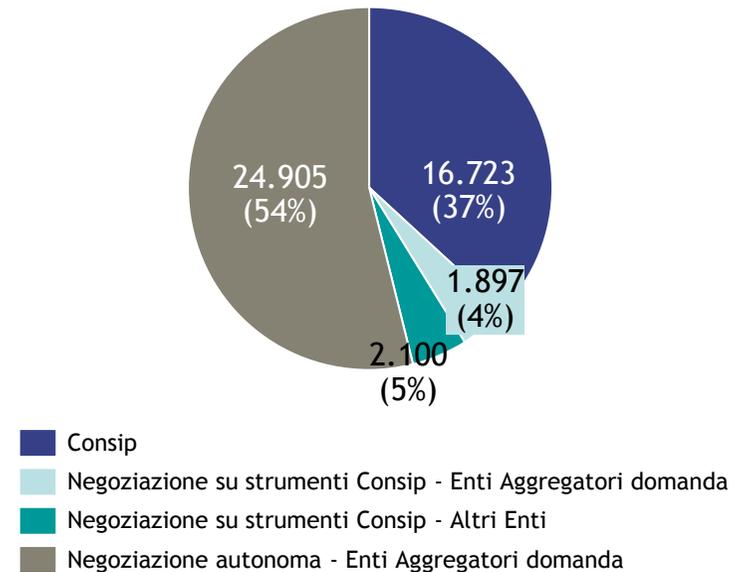


Il Sistema del Public Procurement in Italia

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

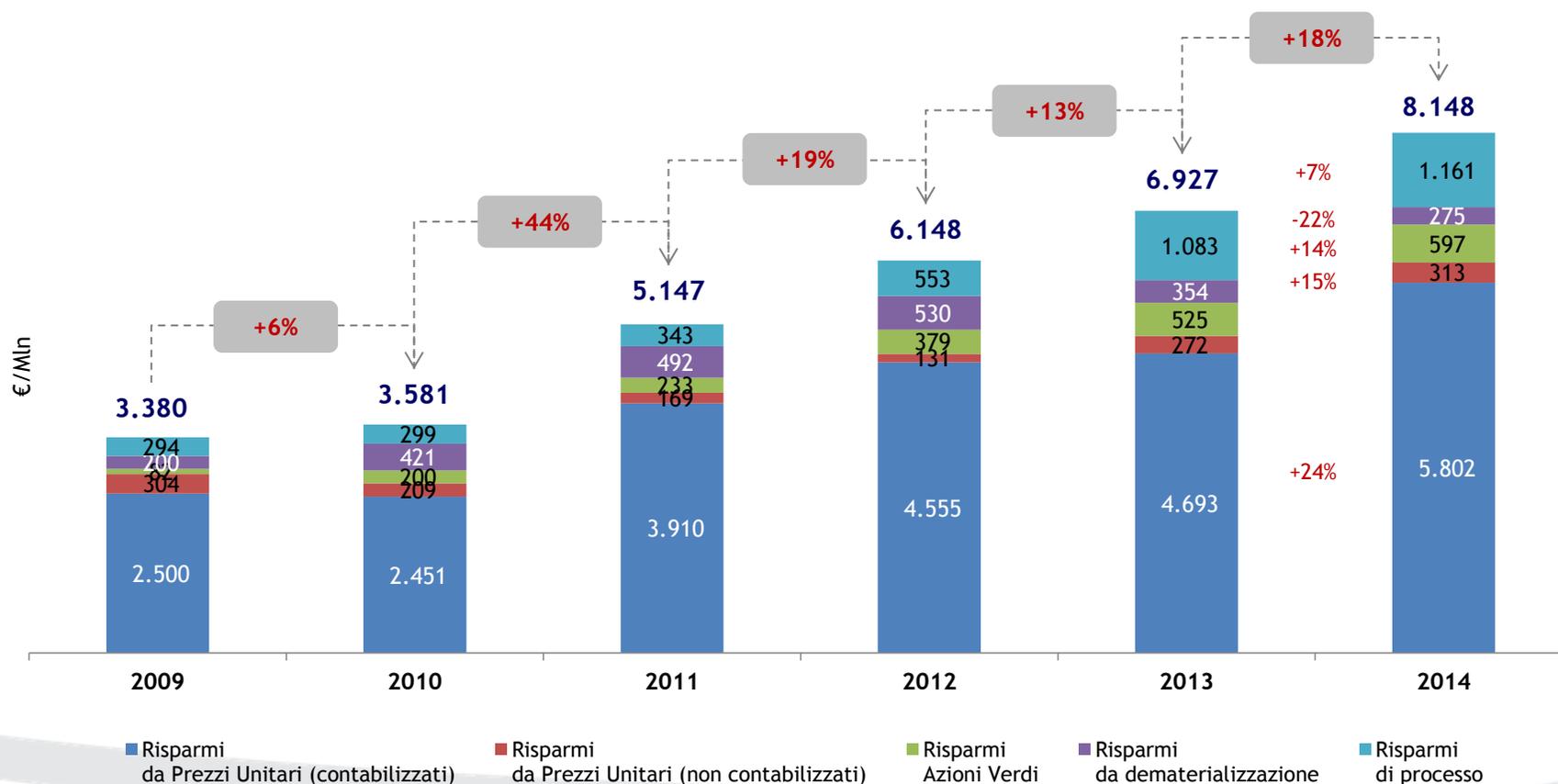
ENTI LOCALI	
sottosoglia	soprasoglia
Rispetto benchmark prezzo/qualità	Rispetto benchmark prezzo/qualità

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)

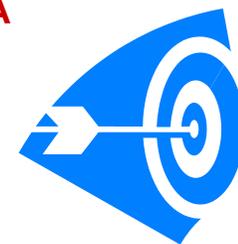
2. PROCESSO DEGLI APPROVVIGIONAMENTI

- 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