

Capitolo 5 | I contratti pubblici relativi a forniture e servizi e gli appalti nei settori speciali

Sommario

1. I contratti pubblici relativi alle forniture. - 2. I contratti pubblici relativi ai servizi. - 3. Gli appalti nei settori speciali. - 4. Le convenzioni Consip. - 5. Le procedure telematiche di acquisto (e-procurement).

1. I contratti pubblici relativi alle forniture

Anche questo settore è disciplinato, a decorrere dall'anno 2006, dal *Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture*, che ha abrogato il D.Lgs. 358/1992 (Testo Unico in materia di appalti pubblici di forniture), il D.Lgs. 402/1998 (decreto di attuazione delle direttive comunitarie 93/36 e 97/52) e il D.P.R. 573/1994 (disciplinante i contratti infracomunitari).

Le disposizioni contenute nel Codice si applicano sia ai contratti di forniture di **rilevanza comunitaria** sia a quelli **infracomunitari** (sotto soglia).

La norma in esame definisce con precisione la nozione di «**appalti pubblici di forniture**»: sono appalti pubblici diversi da quelli di lavori o di servizi, aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti (art. 3, comma 9).

Le disposizioni del Codice investono, oltre alle Amministrazioni dello Stato, anche i seguenti enti:

- a) le *Province*, le *Città metropolitane*, i *Comuni*, le *Comunità montane*, nonché i *consorzi* e le *associazioni tra tali enti*;
- b) *tutti gli altri enti pubblici e gli enti equivalenti* (I.A.C.P., università statali, istituti superiori scientifici e culturali etc.);
- c) *Regioni a Statuto ordinario e speciale*;
- d) *Province autonome di Trento e Bolzano*.

In particolare, l'art. 28 individua la soglia oltre la quale si applicheranno gli artt. 28-120 (contratti di rilevanza comunitaria):

- **125.000 euro**, per gli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali;

- **193.000 euro**, per gli appalti pubblici di forniture aggiudicati da stazioni appaltanti diverse da quelle di cui sopra.

Sono esclusi dalla normativa, ai sensi del Titolo II, artt. 16-27, Codice dei contratti pubblici, i seguenti settori:

- messa a disposizione o gestione di reti fisse per la fornitura al pubblico concernente la produzione, il trasporto o la distribuzione nei cd. *settori* esclusi (acqua, gas, elettricità);
- sfruttamento di un'area geografica ai fini della prospezione o estrazione di combustibili o ai fini della messa a disposizione dei vettori aerei, marittimi e fluviali di impianti terminali di trasporto;
- gestione di reti di trasporto;
- messa a disposizione o gestione di reti pubbliche di telecomunicazioni;
- le *forniture segrete*;
- le forniture per le quali siano richieste speciali *misure di sicurezza*, sia in base a legge o regolamento, sia per ragioni di protezione degli interessi fondamentali della sicurezza statale;
- le forniture di prodotti, nel campo della *difesa*, collegati alla fabbricazione e commercio di armi, munizioni e materiale bellico. Tali materiali risultano individuati in un apposito elenco deliberato dal Consiglio CE.

Sono, inoltre, escluse dalla normativa in esame le forniture, regolate da diverse procedure, che debbano essere aggiudicate:

- a) in base ad accordo con Stati estranei alla CE, per forniture destinate ad essere realizzate e utilizzate dagli Stati firmatari;
- b) in base ad accordo internazionale connesso alla presenza di truppe di stanza, e riguardante imprese di Stati CE o estranei alla CE;
- c) in base a procedure proprie di una organizzazione internazionale.

In questi ultimi tre casi il criterio di esclusione si basa proprio sul carattere «*internazionale*» dell'accordo stipulato.

A) Le procedure di scelta e i requisiti di idoneità professionale

Quanto alle **procedure di scelta del contraente** vale quanto detto nel Cap. 3 e si applica anche per questo tipo di contratti l'art. 38 del Codice.

Per i **requisiti di idoneità professionale** vale quanto detto a proposito degli appalti di lavori con la specificazione che se si tratta di un cittadino di un altro Stato membro non residente in Italia deve provare, se richiesto, la sua iscrizione, in uno dei registri professionali o commerciali di cui all'allegato XI B per gli appalti pubblici di forniture, mediante dichiarazione giurata o secondo le modalità vigenti nello Stato membro nel quale è stabilito.

I fornitori appartenenti agli Stati membri che non figurano nel citato allegato attestano sotto la propria responsabilità, che il certificato prodotto è stato rilasciato da uno dei registri professionali o commerciali istituiti nel Paese in cui sono residenti.

B) I requisiti economico-finanziari dei prestatori di forniture e servizi

L'**art. 41** del Codice stabilisce che i prestatori di forniture, ma anche di servizi, *devono dimostrare la capacità economica e finanziaria con dichiarazioni di almeno due istituti bancari autorizzati ai sensi del D.Lgs. 358/1995; bilanci o estratti di bilanci oppure dichiarazione sottoscritta ex D.P.R. 445/2000.*

C) I requisiti tecnici e professionali dei prestatori di forniture e servizi

L'art. 42 elenca, invece, i modi in cui negli appalti di forniture, e servizi, i concorrenti possono dimostrare le capacità tecniche e professionali. E in pratica:

- a) presentazione dell'elenco dei principali servizi o delle principali forniture prestati negli ultimi tre anni con l'indicazione degli importi, delle date e dei destinatari, pubblici o privati, dei servizi o forniture stessi; se trattasi di servizi e forniture prestati a favore di amministrazioni o enti pubblici, esse sono provate da certificati rilasciati e vistati dalle amministrazioni o dagli enti medesimi; se trattasi di servizi e forniture prestati a privati, l'effettuazione effettiva della prestazione è dichiarata da questi o, in mancanza, dallo stesso concorrente;
- b) indicazione dei tecnici e degli organi tecnici, facenti direttamente capo, o meno, al concorrente e, in particolare, di quelli incaricati dei controlli di qualità;
- c) descrizione delle attrezzature tecniche tale da consentire una loro precisa individuazione e rintracciabilità, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore del servizio per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio o di ricerca di cui dispone;
- d) controllo, effettuato dalla stazione appaltante o, nel caso di concorrente non stabilito in Italia, per incarico della stazione appaltante, da un organismo ufficiale competente del Paese in cui è stabilito il concorrente, purché tale organismo acconsenta, allorché i prodotti da fornire o il servizio da prestare siano complessi o debbano rispondere, eccezionalmente, a uno scopo determinato; il controllo verte sulla capacità di produzione e, se necessario, di studio e di ricerca del concorrente e sulle misure utilizzate da quest'ultimo per il controllo della qualità;
- e) indicazione dei titoli di studio e professionali dei prestatori di servizi o dei dirigenti dell'impresa concorrente e, in particolare, dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi;
- f) indicazione, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, stabiliti dal regolamento, delle misure di gestione ambientale che l'operatore potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;
- g) per gli appalti di servizi, indicazione del numero medio annuo di dipendenti del concorrente e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni;

- h) per gli appalti di servizi, dichiarazione indicante l'attrezzatura, il materiale e l'equipaggiamento tecnico di cui il prestatore di servizi disporrà per eseguire l'appalto;
- i) indicazione della quota di appalto che il concorrente intenda, eventualmente, subappaltare;
- l) nel caso di forniture, produzione di campioni, descrizioni o fotografie dei beni da fornire, la cui autenticità sia certificata a richiesta della stazione appaltante;
- m) nel caso di forniture, produzione di certificato rilasciato dagli istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo qualità, di riconosciuta competenza, i quali attestino la conformità dei beni con riferimento a determinati requisiti o norme.

La stazione appaltante deve precisare nel bando di gara o nella lettera d'invito, quale dei documenti sopra elencati e quali requisiti devono essere presentati o dimostrati. I requisiti possono essere dimostrati in sede di gara mediante dichiarazione sottoscritta in conformità del D.P.R. 445/2000. Il concorrente che si aggiudica la gara è richiesta la documentazione probatoria, per confermare quanto dichiarato in sede di gara.

D) I contratti di forniture sotto soglia

I **contratti di forniture sotto soglia** sono disciplinati dall'art. 124 che, rispetto alla disciplina dettata per gli appalti sopra soglia, opera una sensibile riduzione di tempi e una semplificazione di pubblicità, che non è prevista in ambito sovranazionale. I bandi sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sul sito informatico dell'Osservatorio, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e nell'albo della stazione appaltante.

Dato l'importo modesto delle forniture sotto soglia, è prevista un'ulteriore semplificazione rispetto ai lavori, quanto ai termini per le domande di partecipazione e per le offerte. Viene demandato ad apposito regolamento il compito di individuare, secondo criteri di semplificazione rispetto alle norme ordinarie, i requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria che devono essere possedute dagli operatori.

2. I contratti pubblici relativi ai servizi

I contratti pubblici di servizi sono disciplinati, a partire dal 2006, dal *Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture*, che ha disposto l'abrogazione delle norme che disciplinavano la materia:

- il D.Lgs. 157/1995 (di attuazione della direttiva 92/50);
- il D.Lgs. 65/2000 (di modifica del D.Lgs. 157/1995).

Il Codice dei contratti pubblici (art. 3, comma 10) definisce gli **appalti pubblici di servizi** come gli appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui agli allegati II A e II B.

Il primo allegato comprende una serie di servizi definiti *prioritari* (manutenzione e riparazione, telecomunicazione ecc.), per i quali si applicano tutte le procedure previste dal Codice; nell'allegato II B sono invece elencate 11 attività *residuali* (servizi di trasporto per ferrovia, servizi di collocamento e reperimento del personale ecc.) alle quali si applicano solo le disposizioni relative alle specifiche tecniche e all'avviso dell'avvenuta aggiudicazione.

In presenza di *appalti misti* — di servizi e di lavori — si dà prevalenza ai servizi se il contratto prevede i lavori solo a titolo accessorio rispetto all'oggetto principale (art. 14). Il Codice prevede le procedure di aggiudicazione già viste per gli appalti di lavori e forniture ovvero procedure *aperte, ristrette, negoziate, dialogo competitivo e accordo quadro*.

Valgono inoltre le norme contenute nell'art. 38, quelle degli artt. 41 e 42 e quelle dell'art. 39 con la specificazione che se si tratta di un cittadino di uno Stato membro non residente in Italia, può essergli richiesto di provare la sua iscrizione, secondo le modalità vigenti nello Stato di residenza, in uno dei registri professionali o commerciali di cui all'allegato XI C per gli appalti pubblici di servizi, mediante dichiarazione giurata o secondo le modalità vigenti nello Stato membro nel quale è stabilito.

La pubblicità degli atti deve essere assicurata in diverse fasi della contrattazione:

- vi è una sorta di *pre-informazione*, consistente nella redazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di un *avviso indicativo* del volume complessivo degli appalti, distinto per categorie di servizi, che esse intendono aggiudicare nei 12 mesi successivi, di importo pari o superiore a 750.000 euro, IVA esclusa;
- in secondo luogo vanno pubblicati i veri e propri *bandi di gara*;
- infine viene attuata una sorta di *post-informazione*, consistente nella comunicazione, mediante avvisi, degli appalti aggiudicati, salvo i casi di espresso divieto di tali informazioni.

Per i **contratti di servizi sotto soglia**, vale la disciplina prevista per quelli di forniture. La pubblicazione dei bandi — il cui testo deve avere una lunghezza limitata — deve essere effettuata in G.U., su due quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i contratti (art. 66 Codice dei contratti pubblici).

In recepimento della direttiva 2004/18/CE, l'art. 30 del Codice dei contratti pubblici prevede l'istituto della *concessione di servizi*, che si differenzia dall'appalto di servizi sotto due aspetti:

- a) il **servizio non è necessariamente prestato a favore di un'amministrazione aggiudicatrice**, potendo essere prestato anche a favore della collettività (es.: trasporto su strada, servizio idrico, ecc.);
- b) le **remunerazione del concessionario non è un prezzo**, bensì il diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio.

La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti. L'affidamento di servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura avviene sulla base delle norme dettate dal Capo IV (artt. 90-112) del Codice, concernenti la *progettazione interna ed esterna e i concorsi di progettazione*. Si ricorre a questi ultimi quando l'amministrazione ha la necessità di individuare non il miglior progettista, ma il miglior progetto tra i diversi elaborati presentati.

I concorsi di progettazione sono indetti (art. 99):

- **dalle amministrazioni aggiudicatrici designate nell'allegato IV** come autorità governative centrali (Ministeri e Consip), a partire da una soglia pari o superiore a 125.000 euro;
- **dalle stazioni appaltanti non designate nell'allegato IV**, a partire da una soglia pari o superiore a 193.000 euro;
- **da tutte le stazioni appaltanti**, a partire da una soglia pari o superiore a 193.000 euro, quando i concorsi hanno per oggetto servizi di ricerca e sviluppo e servizi di telecomunicazioni appartenenti alla categoria 5 dell'allegato II A.

Tali norme si applicano sia ai concorsi di progettazione indetti nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, sia a quelli che prevedono premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti (art. 99).

Esse, invece, non **si applicano nel caso di** (art. 100):

- contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, appalti aggiudicati in base a norme internazionali, contratti esclusi nel settore delle telecomunicazioni;
- esercizio di un'attività in merito alla quale l'applicabilità dell'art. 219, comma 1 (procedura per stabilire se una determinata attività è direttamente esposta a concorrenza) sia stata stabilita da una decisione della Commissione;
- concorsi di progettazione di servizi nei settori speciali, indetti dalle stazioni appaltanti che esercitano una o più attività nell'ambito di tali settori.

I concorsi di progettazione vengono indetti mediante pubblicazione di un bando di concorso con cui si invitano i concorrenti a presentare soluzioni progettuali, si stabiliscono criteri di selezione e l'eventuale premio per il miglior progetto.

Una particolare tipologia di concorso di progettazione è il **concorso di idee**, a cui l'amministrazione ricorre quando vuole acquisire progetti preliminari che attengono a problemi per i quali sono possibili varie soluzioni. In questo caso, il bando prevede un congruo premio al soggetto o ai soggetti che hanno elaborato le idee migliori. L'idea o le idee premiate sono acquisite in proprietà dalla stazione appaltante e possono essere anche poste a base di un concorso di progettazione o di un appalto di servizi di progettazione.

Si segnala che con **D.Lgs. 59/2010** è stata recepita la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi sul mercato interno.

3. Gli appalti nei settori speciali

Le direttive comunitarie, n. 71/305, in tema di appalti di lavori pubblici, e n. 77/62, in tema di appalti di forniture, escludevano dai rispettivi campi oggettivi di applicazione determinati settori: servizi di trasporto, distribuzione di acqua, servizi di telecomunicazioni. Tali servizi, proprio perché non compresi in tali direttive, prendevano il nome di «*settori esclusi*».

Il **motivo** originario di tale **esclusione** era dato dal fatto che le attività sopraindicate nell'ambito degli Stati CE sono gestite in alcuni casi da enti pubblici, in altri da privati, in altri casi da entrambi: in pratica il problema da superare è quello della natura del soggetto che affida i lavori in appalto. Questo aspetto è stato risolto dalla direttiva 90/531, che delimitava solo oggettivamente la sfera di applicazione (limitandosi ad individuare i settori), mentre le attività potevano essere svolte anche da soggetti privati, purché a dominanza pubblica.

In materia è intervenuta la **direttiva 2004/17/CE** (31 marzo 2004), in sostituzione della disciplina prevista dalla direttiva 93/38/CE. Ai sensi della legge 62/2005 (legge comunitaria 2004), che delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per la sua attuazione, essa è stata recepita dal *Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture* (parte III, artt. 206-238).

A) Ambito di applicazione soggettiva

Sono sottoposti alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, parte III:

- a) le **amministrazioni aggiudicatrici o le imprese pubbliche che svolgono attività nei settori speciali** (gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica);
- b) i soggetti che, pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche, **svolgono una o più attività nei settori di cui sopra** e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente di uno Stato membro. Sono *diritti speciali* o *esclusivi* i diritti costituiti per legge, regolamento o in virtù di una concessione o altro provvedimento amministrativo avente l'effetto di riservare a uno o più soggetti l'esercizio di un'attività nei settori speciali e di incidere sulla capacità di altri soggetti di esercitare tale attività (art. 207).

B) L'individuazione dei settori speciali

Gli articoli 208-213 forniscono puntuali chiarimenti in ordine alle attività che vanno ricomprese fra i cosiddetti *settori speciali*.

In relazione ai settori speciali, ricordiamo che la direttiva 2004/17 ha disposto l'*esclusione* da tale ambito del *settore delle telecomunicazioni*, ritenuto ormai aperto alla concorrenza negli Stati membri, e l'*ingresso del settore postale*.

a) *Gas, energia termica ed elettricità (art. 208)*

In questo settore rientrano la messa a disposizione o la gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in materia di produzione, trasporto o distribuzione di gas, energia termica ed elettricità, nonché l'attività di alimentazione delle suddette reti.

b) *Acqua (art. 209)*

Tale settore comprende la messa a disposizione o la gestione di reti fisse destinate a fornire al pubblico un servizio in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile e l'alimentazione di tali reti con acqua potabile.

c) *Servizi di trasporto (art. 210)*

Il comparto in esame comprende le attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, ovvero mediante autobus, sistemi automatici o cavo.

Nei servizi di trasporto una rete si considera esistente se il servizio viene fornito alle prescrizioni operative stabilite dalle competenti autorità pubbliche, come ad esempio quelle relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio.

d) *Servizi postali (art. 211)*

In tale settore rientrano le attività relative alla fornitura di servizi postali o di altri servizi diversi da quelli postali, a condizione che siano forniti da un ente che fornisce anche servizi consistenti nella raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione di invii postali.

e) *Sfruttamento di area geografica (artt. 212-213)*

Questo comparto comprende le attività relative allo sfruttamento di un'area geografica, ai fini della prospezione o estrazione di petrolio, gas, carbone o di altri combustibili solidi, nonché ai fini della messa a disposizione di aeroporti, porti marittimi o interni e di altri terminali di trasporto ai vettori aerei, marittimi e fluviali.

C) Esclusioni

La **normativa in esame non si applica** nelle seguenti ipotesi:

- contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza (art. 17);
- contratti aggiudicati in base a norme internazionali (art. 18);
- contratti aventi per oggetto l'acquisto o la locazione di terreni, fabbricati o altri beni immobili, l'acquisto, lo sviluppo o la produzione di programmi destinati alla trasmissione da parte di emittenti radiotelevisive, i servizi di arbitrato e di conciliazione, i servizi finanziari, i contratti di lavoro e i contratti concernenti i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante (art. 19);

- appalti aggiudicati a scopo di rivendita o di locazione a terzi (art. 24);
- appalti aggiudicati per l'acquisto di acqua e per la fornitura di energia o di combustibili destinati alla produzione di energia (art. 25);
- appalti aggiudicati per fini diversi dall'esercizio delle attività rientranti nei settori speciali, di cui agli articoli 208-213, o per l'esercizio di attività in un paese terzo, in circostanze che non comportino lo sfruttamento materiale di una rete o di un'area geografica all'interno della Comunità (art. 217);
- appalti aggiudicati ad un'impresa comune avente personalità giuridica o ad un'impresa collegata (art. 218);
- appalti aventi ad oggetto la prestazione di un'attività nei settori speciali se nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, quest'ultima è direttamente esposta alla concorrenza sui mercati liberamente accessibili (art. 219).

Per quanto riguarda le concessioni di servizi, la parte terza del Codice non si applica alle concessioni di lavori e di servizi rilasciate da enti aggiudicatori che esercitano una o più attività di cui agli articoli 208-213, quando la concessione ha ad oggetto l'esercizio di dette attività.

D) Valore degli appalti

Le disposizioni della parte terza del Codice in esame si applicano sia ai contratti pubblici nei settori speciali di rilevanza comunitaria, sia a quelli sotto soglia comunitaria.

Gli importi delle soglie sono i seguenti:

- a) 387.000 euro per gli appalti di forniture e servizi;
- b) 4.845.000 euro per gli appalti di lavori.

4. Le convenzioni Consip

Le **convenzioni quadro** sono state introdotte dall'art. 26 della L. 488/1999 che ha delineato un sistema in cui, tramite le procedure previste dalla vigente normativa in materia di scelta del contraente, vengono individuate imprese per la fornitura di beni e servizi. In particolare, l'art. 26 attribuisce al Ministero del Tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze) la funzione di stipulare, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, apposite **convenzioni** in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad accettare (ai prezzi e alle condizioni ivi previsti), ordinativi di fornitura sino a concorrenza della quantità massima complessiva. In base all'art. 26, comma 3 della L. 488/1999 (più volte modificato, in ultimo con D.L. 168/2004) le amministrazioni pubbliche possono fare ricorso a tali convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento. La stipulazione di un contratto in violazione di tali disposizioni è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione

del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

Qualora le P.A. decidano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi, i provvedimenti di delibera devono essere trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo.

Inoltre, il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta il rispetto di tali disposizioni.

Per la realizzazione del sistema delle convenzioni il Ministero dell'economia si avvale della **Consip S.p.A.** (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici), società interamente posseduta dal Ministero stesso. Alla Consip è stata affidata la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni, la realizzazione e gestione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, nonché l'esecuzione di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso.

Sulla scia delle esperienze maturate in Italia con la Consip (e in altri Stati membri con organismi analoghi), la direttiva 2004/18 (art. 11) ha introdotto anche nella normativa comunitaria in materia di appalti la figura della **centrale di committenza**, vale a dire un organismo centrale che ha come fine istituzionale l'acquisto di lavori, forniture e servizi per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici.

L'art. 11 della direttiva ha poi trovato recepimento con l'art. 33 del Codice dei Contratti pubblici.

La **L. 191/2009, art. 2 commi 225-227**, prevede che le amministrazioni pubbliche così come definite dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, e le amministrazioni aggiudicatrici (di cui all'art. 3, comma 25, del Codice dei contratti) possono ricorrere, per gli acquisti di beni e servizi, agli accordi quadro che la Consip conclude in qualità di stazione appaltante in virtù dell'art. 59 del D.Lgs. 163/2006 oppure adottano, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, i parametri prezzo-qualità rapportati a quelli fissati nei citati accordi.

La Consip infine fornisce l'adeguato supporto al MEF che, secondo quanto stabilito dal **D.L. 78/2010, art. 8, co. 5**, al fine di ottimizzare la spesa per i consumi intermedi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato entro il 31 marzo 2011 deve emanare apposite linee guida.

5. Le procedure telematiche di acquisto (e-procurement)

Il D.P.R. 101/2002 (destinato ad essere abrogato con l'emanazione del regolamento esecutivo e attuativo del Codice) ha esteso anche alle pubbliche amministrazioni la possibilità di acquisire beni e servizi attraverso Internet, possibilità già diffusa nel settore privato. Il ricorso all'**e-procurement** è infatti considerato uno strumento essenziale per ridurre la spesa per la fornitura di beni e servizi poiché rende le procedure di acquisto snelle, rapide e trasparenti.

La possibilità di ricorrere a tale strumento è divenuta obbligo ad opera dell'art. 1, comma 450, della L. 296/2006 (Finanziaria 2007): dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli *acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria*, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione così come disciplinato dall'art. 11 del D.P.R. 101/2002.

Le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni e le Comunità montane possono applicare le disposizioni del regolamento se così dispongono nell'ambito della propria autonomia e salvo che non aderiscano alle convenzioni stipulate tramite Consip.

Le principali novità recate dallo schema di regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti*

Nel capitolo 2 si è detto che il 18 giugno 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di regolamento di esecuzione e attuazione del Codice. Nell'ambito delle procedure aventi ad oggetto le forniture di beni e servizi, gli elementi più significativi recati dal detto schema possono essere così schematizzati:

a) l'introduzione di una disciplina della **programmazione degli appalti di forniture e di servizi** sulla falsariga di quella prevista per gli appalti di lavori, al fine di garantire anche in tale settore una razionale ed adeguata organizzazione delle attività.

Ai sensi dell'**art. 271** dello schema di regolamento, ciascuna amministrazione aggiudicatrice può approvare ogni anno un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi relativo all'esercizio successivo. Il programma è predisposto nel rispetto dei principi generali di economicità ed efficacia, sulla base del fabbisogno di beni e servizi definito dall'amministrazione aggiudicatrice stessa. **Il programma individua l'oggetto, l'importo presunto e la relativa forma di finanziamento.**

In considerazione della novità della disciplina e delle peculiarità del settore, il legislatore ha previsto un'impostazione della norma in termini di facoltà delle Pubbliche Amministrazioni che avranno a loro disposizione una serie di criteri per la predisposizione di atti di programmazione nel rispetto dei principi generali di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa.

Lo schema di programma e di aggiornamento sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno e adottati dall'organo competente entro il 15 ottobre di ogni anno. Con riferimento a ciascuna iniziativa in cui si articola il programma annuale l'amministrazione provvede nel corso dell'esercizio alla verifica della fattibilità tecnica economica e amministrativa.

Qualora l'Amministrazione abbia predisposto il programma, rimane salva la possibilità di avviare procedimenti per l'acquisizione di beni e servizi in casi di urgenza, risultanti da eventi imprevedibili o imprevedibili in sede di programmazione.

Come evidenziato anche dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, la programmazione deve essere valorizzata maggiormente non potendo prescindere da un'attenta pianificazione finanziaria ed economica e dalla realizzazione concreta degli interventi. Soltanto attraverso un approccio in cui la programmazione si inserisce quale elemento per monitorare i tempi di realizzazione, tale strumento potrà assumere la valenza che merita, superando l'approccio meramente burocratico legato all'adempimento.

b) Gli **artt. 272 e seguenti** dello schema di Regolamento disciplinano analiticamente **i compiti e le attività del responsabile del procedimento.**

Le disposizioni normative che caratterizzano tale figura prevedono alcuni elementi di flessibilità attraverso un'articolazione dei compiti e delle attività modulabili, in parte, anche in base ai regolamenti delle singole stazioni appaltanti.

Dal punto di vista soggettivo il responsabile del procedimento è identificato in un funzionario, anche di qualifica non dirigenziale dell'amministrazione aggiudicatrice.

Sulla base delle disposizioni regolamentari le **funzioni e i compiti del responsabile del procedimento** possono essere così schematizzati:

- 1) **proposta** all'amministrazione aggiudicatrice del **sistema di affidamento dell'intervento**;
- 2) **coordinamento** ovvero cura dell'andamento delle **attività istruttorie** dirette alla predisposizione del bando di gara relativo all'intervento;
- 3) **coordinamento** delle attività necessarie per la **nomina della commissione giudicatrice**, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 84 del codice, da parte dell'organo competente e delle relative procedure sotto il profilo della tempistica e delle modalità da seguire;
- 4) **compimento** delle azioni dirette a garantire un **adeguato flusso informativo e di comunicazione** tra la commissione giudicatrice e l'amministrazione aggiudicatrice, al fine dell'efficiente svolgimento delle attività di rispettiva competenza;
- 5) effettuazione delle attività dirette a **monitorare i tempi di svolgimento delle varie fasi** procedurali dell'intervento, per realizzare le condizioni per il corretto e razionale svolgimento della procedura, segnalando agli organi competenti dell'amministrazione aggiudicatrice eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi;
- 6) svolgimento, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, delle **attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione**, fornendo all'organo competente dell'amministrazione aggiudicatrice dati, informazioni ed elementi utili anche ai fini dell'applicazione delle penali, della risoluzione contrattuale e del ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie, secondo quanto stabilito dal codice, nonché ai fini dello svolgimento delle attività di collaudo e verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali;
- 7) nel caso di prestazioni di servizi, **compimento**, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, delle azioni dirette a **verificare**, anche attraverso la richiesta di documentazione, attestazioni e dichiarazioni, **il rispetto, da parte dell'impresa aggiudicataria, delle norme sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro**;
- 8) raccolta, verifica e trasmissione all'Osservatorio degli elementi relativi agli interventi di sua competenza;
- 9) svolgimento su delega del soggetto di cui all'art. 26 comma 3 del D.Lgs. n. 81 del 2008, i compiti in esso previsti (elaborazione del documento unico di valutazione dei rischi da interferenza DUVRI).

Il responsabile del procedimento svolge i propri compiti con il supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice. Nel caso in cui l'organico delle amministrazioni aggiudicatrici presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati, con le procedure previste dal codice dei contratti per l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali. Gli affidatari dei servizi di supporto non possono partecipare alla procedura di affidamento degli appalti nonché a subappalti con riferimento ai quali abbiano espletato i propri compiti direttamente o per il tramite di altro soggetto che risulti controllato, controllante o collegato a questi, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Lo schema ha, altresì, previsto la figura del responsabile del procedimento anche **nelle ipotesi di acquisto di beni e servizi tramite centrali di committenza**, accentuando in tale fattispecie i compiti di cura controllo e vigilanza nella fase di esecuzione contrattuale, di collaudo e verifica della conformità delle prestazioni.

c) Con il nuovo Regolamento **entrerà in vigore il nuovo sistema di affidamento del “dialogo competitivo”** che consentirà alle Amministrazioni, in caso di appalti particolarmente complessi, di confrontarsi con gli operatori economici per individuare, con l’apporto del mondo imprenditoriale, soluzioni in grado di soddisfare le esigenze della P.A.

d) Nel provvedimento, inoltre, sono stabiliti anche i presupposti, le condizioni e le modalità di svolgimento dell’**asta elettronica**. Nell’ambito dell’*e-procurement* è stata prevista una procedura interamente gestita con sistemi telematici - ivi compreso il mercato elettronico per gli acquisti d’importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

e) Nel settore dei servizi è stata introdotta, in modo inedito, la **disciplina della finanza di progetto**, che si avvale di procedure semplificate rispetto a quelle previste per i lavori, la quale consentirà di attirare risorse private per la prestazione di servizi pubblici.

Infine, il lo schema di Regolamento **definisce la disciplina attuativa applicabile agli enti operanti nell’ambito dei settori speciali**, diretta ad uniformare l’attività negoziale degli enti aggiudicatori ad una serie di vincoli che, da un lato, garantiscano i principi di trasparenza, concorrenza, non discriminazione e, dall’altro, preservino i necessari margini di flessibilità.

*Tratto da D. Artuso - P. D’Ambrosio, *Appalti pubblici di forniture e servizi*, Edizioni Simone, Napoli 2010.

Contratti pubblici di forniture

- ▶ definizione (art. 3, comma 9, Codice dei contratti)
- ▶ requisiti generali (art. 38)
- ▶ requisiti tecnico-professionali (ex art. 42 Codice dei contratti)
- ▶ sotto soglia (ex art. 124 Codice dei contratti)

Contratti pubblici di servizi

- ▶ definizione (art. 3, comma 10, Codice dei contratti)
- ▶ requisiti (artt. 38, 38, 41, 42 Codice dei contratti)
- ▶ concessione di servizi (art. 30, Codice dei contratti)
- ▶ affidamento di servizi attinenti all’ingegneria e all’architettura (artt. 90-112 Codice dei contratti)

Contratti pubblici nei settori speciali

- ▶ ambito di applicazione soggettiva (Parte III del Codice dei contratti)
- ▶ settori speciali (artt. 208-213)

Convenzioni quadro: procedure con cui vengono individuate le imprese per la fornitura di beni e servizi. Per gestire le convenzioni il Ministero dell’economia si avvale della Consip S.p.A.

Procedure telematiche di acquisto (ex D.P.R. 101/2002)

Questionario

1. Quali sono secondo il Codice dei contratti gli **appalti pubblici di forniture**?
(par. 1)
2. Quali **procedure di scelta** sono previste per i contratti relativi alle forniture?
(par. 1, lett. A)
3. Qual è l'articolo del Codice dei contratti che descrive i **requisiti economico-finanziari** che devono possedere i prestatori di forniture e servizi?
(par. 1, lett. B)
4. Nel caso di forniture i servizi sono richiesti i **requisiti tecnici** a coloro che partecipano agli appalti di forniture e servizi?
(par. 1, lett. C)
5. Quando si ricorre ai **concorsi di progettazione**?
(par. 2)
6. Quali sono i **settori speciali** regolati dalla parte III del Codice dei contratti?
(par. 3)
7. Cosa sono le **convenzioni Consip**?
(par. 4)