

APPENDICE

QUADRO NORMATIVO

La normazione, sia di livello primario che secondario, in tema di acquisti centralizzati della pubblica amministrazione è quantomai copiosa, frutto di stratificazioni normative che hanno man mano ampliato e l'area di intervento delle centrali di committenza (Consip e soggetti aggregatori). Inoltre, le più specifiche disposizioni volte a disciplinare gli strumenti e le procedure di acquisto di beni, servizi e forniture della pubblica amministrazione, si intrecciano indissolubilmente con le norme che regolano le gare e i contratti pubblici (primo fra tutti il Codice degli appalti). Alla normativa di carattere generale si aggiungono previsioni di legge dirette in modo particolare agli enti locali. Il quadro normativo è dunque ampio e complesso. Si è, pertanto, deciso, senza pretesa di esaustività, di distinguere tra la normativa di carattere generale, rivolta in modo preminente alle amministrazioni centrali dello stato, agli enti pubblici, alle università statali ecc., da quella diretta specificatamente a disciplinare le procedure di acquisto degli enti locali.

NORMATIVA DI CARATTERE GENERALE IN TEMA DI CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

L. 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000)

Il programma di razionalizzazione acquisti della pubblica amministrazione è stato introdotto **per le Amministrazioni dello Stato**, con l'**art. 26** della l. 23 dicembre 1999, n. 488, con l'obiettivo di rendere più rapide e trasparenti le procedure di acquisto attraverso l'uso delle tecnologie Ict e di razionalizzare ed ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi grazie alla aggregazione della domanda.

In base al **c. 3** dell'art. 26, le Amministrazioni dello Stato possono ricorrere alle convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi (il cosiddetto *benchmark* che determina i "risparmi indiretti").

Decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 24 febbraio 2000

Conferisce alla Consip s.p.a. l'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle Amministrazioni dello Stato.

L. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001)

All'art. 58 stabilisce che le Convenzioni quadro di cui all'art. 26 della l. 488/99 sono stipulate da Consip per conto del Mef e definisce l'ambito soggettivo delle convenzioni quadro.

L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)

L'obbligo del ricorso alle convenzioni Consip viene sancito **dall'art. 1, c. 449**, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lg.s. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al c. 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip s.p.a.

Il **c. 450** della medesima legge ha altresì introdotto l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (escluse le scuole e le istituzioni universitarie) di avvalersi del mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa) gestito dalla Consip s.p.a., per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario.

L. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)

L'art. 2, c. 569, prevede che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ad eccezione di scuole e Università, trasmettano al Mef un prospetto contenente la **previsione annuale dei propri fabbisogni** di beni e servizi.

L'art. 2, c. 570, prevede che il Mef individui indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni. In base al **c. 571** gli indicatori sono messi a disposizione delle amministrazioni (anche) attraverso la pubblicazione sul portale "Acquisti in rete" e, secondo quanto previsto dal **c. 572**, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Mef, attraverso la Consip, mette a disposizione delle amministrazioni gli strumenti di supporto per la valutazione della compatibilità del bene e del servizio e per l'utilizzo dei predetti parametri.

L'art. 2, c. 573, prevede la possibilità di fare ricorso alle convenzioni Consip da parte di tutte le stazioni appaltanti.

L'art. 2, c. 574, prevede l'individuazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze delle gare su delega e degli accordi quadro cui le amministrazioni statali centrali sono tenute a ricorrere.

L'art. 2, c. 575, quantifica le riduzioni lineari da applicare agli stanziamenti per consumi intermedi, non aventi natura obbligatoria, dei Ministeri.

L'art. 2, c. 576, infine, stabilisce che il Mef alleggi al Def una relazione sull'applicazione dei commi da 569 a 575.

Decreto Mef 12 febbraio 2009

In attuazione dell'art. 2, c. 574, l. 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di tipologie di beni e servizi oggetto di acquisti tramite Consip s.p.a. che individua le gare su delega e gli accordi quadro per i quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere a Consip.

L. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010)

L'art. 2, c. 225, prevede la conclusione da parte di Consip di **accordi quadro** cui possono aderire tutte le stazioni appaltanti. Inoltre, le stazioni appaltanti adottano, per l'acquisto di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro di Consip.

L'art. 2, c. 226, prevede inoltre la possibilità di stipula da parte di Consip e delle centrali di committenza regionali delle convenzioni quadro *ex art. 26 della l. n. 488/99* anche in sede di aggiudicazione degli **appalti specifici basati su un accordo quadro**.

D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici)

L'art. 29 prevede che le amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istat, nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale, possono avvalersi di Consip s.p.a. nella sua qualità di Centrale di committenza.

D.l. 7 maggio 2012, n. 52 ("Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito con modificazioni dalla l. 6 luglio 2012, n. 94)

L'art. 7 introduce modifiche al regime degli obblighi di ricorso a strumenti messi a disposizione di Consip (cc. 449 (convenzioni e accordi quadro) e 450 (mercato elettronico) della l. n. 296/2006) e amplia il numero dei soggetti che possono ricorrere ai detti strumenti. Il **c. 2** stabilisce che (tutte) le amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. n. 165/2001 sono tenute a fare ricorso al Mepa per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Il **c. 3** estende alle *Onlus* (di cui al d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460) e alle organizzazioni di volontariato (di cui alla l. 11 agosto 1991, n. 266) la possibilità di fare ricorso alle convenzioni Consip e al Mepa.

L'art. 13-ter prevede la possibilità di utilizzare erogazioni liberali effettuate verso la pubblica amministrazione per acquisti attraverso convenzioni Consip e Mepa.

D.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135)

L'art. 1, c. 1, statuisce che: *“i contratti stipulati in violazione del citato art. 26 della l. n. 488/1999 ed i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa”*, salvo precisare che *“La disposizione non si applica (...) quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a.(...)”*.

In base al **c. 7** della medesima norma le amministrazioni pubbliche e le Società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip s.p.a. per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

L'art. 4, c. 3 ter, definisce le attività affidate a Consip con provvedimenti normativi; attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza e di e-procurement nonché le attività ad essa affidate con provvedimenti amministrativi del Mef.

L. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013)

L'art. 1, c. 157, prevede la: possibilità di stipula, nel contesto del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di accordi quadro per l'aggiudicazione di concessioni di servizi;

In base all'**art. 1, c. 158**, fermi restando gli obblighi di ricorso a strumenti Consip, con dm Mef sono individuate soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali procedono agli acquisti attraverso strumenti informatici propri o messi a disposizione dal Mef.

Decreto Mef 23 maggio 2013

Individua le categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni statali sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici, ai sensi dell'art. 1, c. 158, l. 24 dicembre 2012, n. 228.

Legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147)

L'art. 1, c. 248, contiene disposizioni in tema di ricorso a Consip per le acquisizioni di beni e servizi da parte delle amministrazioni titolari di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, finalizzati all'attuazione dei detti programmi.

L'art. 1, c. 330, prevede che, a seguito della fusione per incorporazione di Sicot s.r.l. in Consip s.p.a., di posta della l. 27 dicembre 2013, n. 147, le attività di supporto nella gestione e valorizzazione delle partecipazioni detenute dalla pubblica amministrazione sono state affidate a Consip.

D.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89)

L'art. 10, c. 3, d.l. n. 66/2014 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni cui è possibile ricorrere e pubblichi sul sito internet del Ministero i prezzi relativi alle prestazioni individuate, che costituiscono il riferimento per il *benchmark* delle amministrazioni.

Soggetti aggregatori

L'art. 9 dello stesso d.l. ha previsto, al c. 1, l'istituzione presso l'Anac dell'elenco dei soggetti aggregatori.

La stessa norma, al **c. 2**, ha previsto la costituzione del **Tavolo tecnico**, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, avvenuta con **d.p.c.m. del 14 novembre 2014**, di cui fanno parte la Consip s.p.a. e un una centrale di committenza per ciascuna regione, nonché altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza pubblica per un numero complessivo in ogni caso non superiore a 35 (art. 9, c. 5). Con **d.p.c.m. dell'11 novembre 2014** sono stati definiti i requisiti per l'ammissione e con **d.p.c.m. del 14 novembre 2014** il Tavolo è stato formalmente costituito. *“Il Tavolo, è composto da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei*

servizi (di seguito denominato Dag), da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un membro in rappresentanza di ciascun soggetto aggregatore iscritto nell'elenco di cui al c. 1 dell'art. 9 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66. Al Tavolo presenziano un rappresentante della Conferenza delle regioni, un rappresentante dell'Anci e un rappresentante dell'Upi. Al Tavolo partecipa, inoltre, un rappresentante dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) con funzioni di uditore". In base all'art. 2 del citato d.p.c.m. il Tavolo svolge le seguenti attività: "a) raccolta dei dati relativi alla previsione dei fabbisogni di acquisto di beni e di servizi delle amministrazioni; b) pianificazione integrata e coordinata, nonché armonizzazione dei piani delle iniziative di acquisto dei soggetti aggregatori, nel rispetto dei diversi modelli di centralizzazione degli acquisti adottati comprensivo della individuazione delle categorie di beni e servizi, nonché delle soglie al superamento delle quali, si svolgono le relative procedure di acquisto aggregato ai sensi del c. 3, dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, cit.; c) condivisione di metodologie e linguaggi comuni a supporto delle attività di centralizzazione ed aggregazione; d) monitoraggio delle attività e dei risultati dell'aggregazione e centralizzazione degli acquisti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 9, c. 3, d.l. n. 66/2014, cit.; e) supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione della spesa per beni e servizi dei soggetti aggregatori, promozione e rafforzamento dei rapporti di collaborazione, diffusione buone pratiche; f) promozioni di azioni volte all'utilizzo delle piattaforme informatiche di acquisto da parte dei soggetti aggregatori; g) collaborazione con i soggetti istituzionali competenti in tema di acquisti pubblici". Infine, ai sensi dell'art. 3 "Nell'ambito del Tavolo tecnico è istituito un **comitato guida** (di seguito denominato comitato) composto da un membro in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze-Dag, con funzioni di presidente, da un membro in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un membro in rappresentanza di Consip s.p.a., da un membro in rappresentanza dei restanti soggetti aggregatori di cui al c. 1 dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, cit., e da un membro in rappresentanza dei soggetti aggregatori di cui al c. 2 del medesimo art. 9. Per ogni componente è previsto un membro supplente".

Tra le integrazioni alle disposizioni del d.l. n. 66/2014 si segnala anche l'introduzione del **c. 3-bis all'art. 9**, in virtù del quale si prevede la possibilità, per le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip o ai soggetti aggregatori di svolgere autonome procedure di acquisto, nel caso in cui non siano disponibili i relativi contratti nel sistema delle convenzioni, purché "l'acquisto in autonomia sia necessitato da ragioni di motivata urgenza e il contratto abbia durata e misura strettamente necessari a tamponare la situazione di urgenza creatasi".

Il **c. 9** ha istituito, nello stato di previsione del Mef, il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, per un ammontare di 10 milioni di euro nel 2015 e di 20 milioni di euro nel 2016, destinato al finanziamento delle attività svolte dagli stessi soggetti aggregatori secondo i criteri definiti dal Mef con proprio decreto. Il Fondo è stato materialmente attivato nel corso del 2016.

Infine, sempre **l'art. 9, al c. 8-bis**, ha previsto che il Mef possa avvalersi della Consip, nella sua qualità di centrale di committenza, per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione di beni e di servizi da parte delle autorità di gestione, di certificazione e di audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea.

D.p.c.m. 24 dicembre 2015

Individua le categorie merceologiche e le relative soglie di ricorso obbligatorio a Consip e ai soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 9, c. 3, d.l. 24 aprile 2014, n. 66. **Le categorie merceologiche individuate sono:** 1) farmaci; 2) vaccini; 3) *stent*; 4) ausili per l'incontinenza; 5) protesi d'anca; 6) medicazioni generali; 7) defibrillatori; 8) *pace-maker*; 9) aghi e siringhe; 10) servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali; 11) servizi di pulizia per gli enti del Ssn; 12) ristorazione per gli enti del Ssn; 13) lavanderia per gli enti del Ssn; 14) servizi di smaltimento rifiuti sanitari; 15) vigilanza armata; 16) *facility management* immobili; 17) pulizia immobili; 18) guardiania; 19) manutenzione di immobili ed impianti. **La soglia di valore** è fissata in genere in 40.000 euro tranne che per gli *stent*, le protesi d'anca, i defibrillatori, i *pace-maker*, il *facility management*, la pulizia degli immobili e la manutenzione, dove il limite stabilito corrisponde alla soglia di rilevanza comunitaria per i contratti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle amministrazioni diverse dalle autorità governative centrali.

D.m. Mef 22 dicembre 2015

Estende gli obblighi di acquisto tramite strumenti centralizzati di cui all'art. 1, c. 7, d.l. n. 95/2012 alla categoria merceologica dei buoni pasto (servizio sostitutivo mensa).

Legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208)

Il c. 495 modifica i cc. 449 (convenzioni e accordi quadro) e 450 (mercato elettronico) della l. n. 296/2006 estendendo le relative previsioni agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e alle agenzie fiscali.

Tuttavia, in base al **c. 502** per le altre amministrazioni di cui all'art. 1 d.lgs. n. 165/2001 l'obbligo di ricorso al mercato elettronico ricorreva solo per gli acquisti di importo pari o superiore a 1.000 euro.

Peraltro, nell'intento di arginare eventuali aggiramenti dell'obbligo di ricorso alle convenzioni, il **c. 510** ha statuito che le amministrazioni "possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti" nei casi in cui il bene non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali.

Il c. 498 ha allargato alle Società controllate dallo Stato e agli enti locali la funzione di benchmark svolta dalle convenzioni Consip sulla base del c. 3 dell'art. 26 della l. n. 488/1999, secondo il quale le amministrazioni possono ricorrere alle convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi.

Inoltre, il **c. 508** introduce una sostanziale interazione tra Ministero dell'economia e delle finanze e l'Anac nella individuazione dei prezzi di riferimento nei casi in cui non sia disponibile una convenzione Consip né i prezzi di riferimento forniti dall'Anac ai sensi dell'art. 9, c. 7, d.l. n. 66/2014. In tal caso l'Anac, sentito il Mef, individua le modalità per l'adeguamento dei prezzi della precedente edizione della convenzione Consip.

Decreto Mef 21 giugno 2016

Definisce le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali costituenti oggetto delle convenzioni stipulate da Consip.

Legge di stabilità 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232)

Il c. 413 della legge di stabilità 2017 prevede che nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti il Mef, per il tramite della Consip, avvii "un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi".

Con il successivo **c. 419, che integra il c. 514 della legge di stabilità 2016 introducendo un c. 514-bis**, viene altresì allargato il raggio di azione della Consip, che può offrire un supporto diretto alle altre amministrazioni per interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi (con un aumento delle dotazioni del programma di 3 milioni di euro nel 2017 e di 7 milioni di euro a decorrere dal 2018).

In base a quanto previsto dal **c. 415**, il Mef dovrà avviare una sperimentazione che lo vedrà acquirente unico per l'energia elettrica e i buoni pasto per lo stesso Ministero e per il Ministero dell'interno, con possibilità di aggregare ulteriori amministrazioni (**c. 417**).

Il c. 420 amplia i compiti del **Comitato guida del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori** includendo tra le linee guida formulate dal Comitato, cui devono attenersi i soggetti aggregatori (salvo preventiva comunicazione al Comitato in caso di disallineamento) la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta.

D.l. n. 50/2017 e d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (correttivo del Codice dei contratti pubblici).

Il ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione trova uno riscontro di non poca importanza anche in altre disposizioni normative, come il d.l. n. 50/2017 e il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, correttivo del Codice dei contratti pubblici. In particolare:

l'art. 21, al c. 1, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici (stazioni appaltanti) adottino un **programma biennale degli acquisti di beni e servizi** e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. Al **c. 6** si precisa che il programma biennale e i relativi aggiornamenti annuali

contengono gli acquisti di beni e servizi di importo unitario pari o superiore a 40.000 euro. Inoltre, entro il mese di ottobre l'elenco delle forniture e dei servizi d'importo superiore ad 1 milione di euro deve essere comunicato al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori. In base al **c. 7** il programma biennale degli acquisti e il programma triennale dei lavori devono essere pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Mit e dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture gestito dall'Anac. Il **c. 8**, infine, demanda ad apposito decreto del Mit il compito di definire le modalità di aggiornamento dei programmi biennali degli acquisti e dei programmi triennali dei lavori.

L'art. 36, al c. 6-bis, relativo ai controlli nelle procedure sotto soglia svolte attraverso mercati elettronici (come il Mepa), prevede che, in caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, sia lo stesso gestore del mercato elettronico ad effettuare i controlli sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80;

l'art. 37:

al c. 1, stabilisce che *“le stazioni appaltanti **fermi restando gli obblighi di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, 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, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza (e dai soggetti aggregatori)**”*. Viceversa, *“Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'art. 38”*;

al c. 2, prevede che *“le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'art. 38 (nonché gli altri soggetti e organismi di cui all'art. 38, c. 1) procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del c. 3 o procedono mediante lo svolgimento di (procedure di cui al) presente codice”*;

al c. 3, statuisce che *“Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'art. 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica”*;

al c. 4, precisa che *“Se la stazione appaltante è un **comune non capoluogo di provincia** (...) procede secondo una delle seguenti modalità: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso ((e province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della l. 7 aprile 2014, n. 56” (Comma sospeso fino al 31 dicembre 2020 dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, che ha convertito il d.l. sblocca-cantieri)*;

al c. 5, rinvia ad un d.p.c.m. l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento e dei criteri di costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia.

L'art. 38 descrive nel dettaglio i requisiti che devono essere posseduti dalle stazioni appaltanti per ottenere la qualificazione;

l'art. 51 vuole favorire l'accesso delle microimprese e delle Pmi alle gare di appalto. A tal fine, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali ovvero in lotti prestazionali, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di motivare la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli artt. 99 e 139 del codice. Le stazioni appaltanti possono limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, ma hanno altresì la facoltà di aggiudicare appalti che associano alcuni o tutti i lotti al medesimo offerente, qualora abbiano specificato, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse, che si riservano tale possibilità e indichino i lotti o gruppi di lotti che possono essere associati, nonché le modalità mediante cui effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti;

l'art. 79, infine, completa il quadro precisando che nel caso di presentazione delle offerte attraverso mezzi di comunicazione elettronici, qualora si verifichi un malfunzionamento, la stessa stazione appaltante adotta i necessari provvedimenti al fine di assicurare la regolarità della procedura anche disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte.

Legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205)

La produzione normativa nel 2018 è stata più circoscritta **L'art. 1, c. 687**, si è limitato a mettere ordine nel settore della pulizia per le scuole regolando le situazioni in cui le convenzioni erano scadute affidando contestualmente alla stessa Consip l'espletamento delle procedure di gara per i servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari delle scuole mediante convenzione quadro da completare entro l'inizio dell'anno scolastico 2019-2010.

Con i **cc. da 691 a 695** gli stanziamenti in favore del Programma sono stati ridotti con un taglio di 4 milioni annui dei corrispettivi erogati dal Mef in favore Consip, adottato nell'ambito della revisione annuale della spesa ai sensi dell'art. 22-bis della l. 31 dicembre 2009, n. 196, così come integrata dall'art. 4 del d.lgs. n. 90/2016 ("Programmazione delle risorse finanziarie e accordi tra ministeri").

Decreto Mef 28 novembre 2017

Ridefinisce le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali costituenti oggetto delle convenzioni stipulate da Consip.

D.p.c.m. 11 luglio 2018

Integra (indicando le relative soglie di valore) le categorie merceologiche individuate dal d.p.c.m. 24 dicembre 2015 (ai sensi dell'art. 9, c. 3, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89) con le seguenti categorie: Guanti (chirurgici e non); Ossigenoterapia; Diabetologia territoriale; Servizio di trasporto scolastico; Manutenzione strade-servizi e forniture.

Legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145)

La legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145) ha previsto:

al c. 130, l'elevazione da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sotto della quale non sussiste l'obbligo di fare ricorso agli strumenti Consip;

al c. 760, la reinternalizzazione dei servizi di pulizia e ausiliari delle istituzioni scolastiche. L'art. 58 d.l. 21 giugno 2013, n. 9, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, è stato infatti integrato con l'aggiunta di un c. 5-bis il quale prevede che "A decorrere dall'1 gennaio 2020, le istituzioni scolastiche ed educative statali svolgono i servizi di pulizia e ausiliari unicamente mediante ricorso a personale dipendente appartenente al profilo dei collaboratori scolastici;

al c. 770, la riduzione delle risorse destinate ad attività di supporto alle amministrazioni nel settore dell'information technology con un taglio di 2,7 milioni a partire dal 2019, attribuite alla Consip con la legge di bilancio 2016 (c. 514-bis), che aveva invece previsto un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione di 3 milioni nel 2017 e di 7 milioni a decorrere dal 2018;

al c. 775, il passaggio all'Avvocatura generale dello Stato dell'ingente contenzioso per il quale la Consip si è sinora rivolta a studi legali privati con un esborso stimato in circa 2 milioni l'anno. La misura in questione dovrebbe produrre un risparmio di 1 milione nel 2019 e di 2 milioni negli anni a seguire;

al c. 776: la riduzione a non più di 1 milione del corrispettivo versato alla Consip per le attività svolte dalla ex Sicot s.r.l., Società in house del Mef di supporto al Dipartimento del tesoro per la gestione dei processi di privatizzazione e delle partecipazioni detenute dal Ministero, assorbita dalla Consip sulla base di quanto previsto dall'art. 1, c. 330, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014). Le attività del programma di razionalizzazione risulterebbero quindi dover subire nel complesso riduzioni pari a circa 7,7 milioni nel 2019 e di 9,25 milioni negli anni a seguire.

Decreto Mit del 16 gennaio 2018, n. 14

Approva il Regolamento per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, nonché del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi e aggiornamenti annuali di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 50/2016.

L. 14 giugno 2019, n. 55

La l. 14 giugno 2019, n. 55, che ha convertito il decreto-legge **sblocca-cantieri** (d.l. 18 aprile 2019, n. 32), ha sospeso, a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure, con riferimento a quanto previsto dall'art. 37, c. 4, Codice dei contratti. L'art. 1, c. 20, introduce modifiche al testo del c. 2 dell'art. 36 del Codice dei contratti (66). Lo stesso articolo prevede l'inserimento nell'art. 36 del Codice degli appalti del c. *9-bis* che recita: “(Omissis) le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo, ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”. Dunque, per l'aggiudicazione dei contratti “sottosoglia” il criterio del “minor prezzo” diventa alternativa sempre percorribile in luogo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel caso di utilizzo di tale criterio vi è l'obbligo di applicare l'esclusione automatica delle offerte anomale, ovvero con una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia di cui allo stesso d.l. n. 32/2019. Per quanto attiene, agli appalti sopra soglia, l'offerta economicamente più vantaggiosa, resta l'unico criterio di aggiudicazione.

È chiaro che la disciplina contiene procedure semplificate, aventi per taluni aspetti criteri vicini a quelli che ispirano la *spending review*. Esse assicurano infatti:

- il principio di economicità e quindi l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione, ovvero nell'esecuzione del contratto;
- il principio di efficacia e la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo e dell'interesse pubblico cui sono preordinati;
- il principio di tempestività, compresa l'esigenza di non aumentare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni.

NORMATIVA RIFERITA ALLE AUTONOMIE LOCALI

Le norme che dispongono la revisione della spesa sono rinvenibili in una pluralità di fonti. Se ne elencano le principali in ordine cronologico:

L. 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000)

Art. 26, c. 3, le pubbliche amministrazioni non statali hanno facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dal Mef per acquisto di beni e servizi con le quali l'impresa fornitrice si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima stabilita, gli ordinativi di fornitura deliberati dalla pubblica amministrazione, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto della convenzione (il c.d. *benchmark* consente risparmi indiretti)

L. 27 dicembre 2006, n. 296

Art. 1, c. 449, disposizioni restrittive aventi per destinatari anche le autonomie. Il co. 449 sancisce l'obbligo del ricorso alle convenzioni Consip.

Art. 1, c. 450, allarga alle autonomie l'obbligo di ricorso al **Mepa** per gli acquisti di beni e servizi. Questi ultimi si ripartiscono per settori d'intervento: acquisti di beni e servizi (compresi gli informatici), acquisto e locazione di immobili, autovetture, collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche (comprensivi di convegni, mostre ecc.), sponsorizzazioni, missioni, formazione, costi del personale, spese per lavoro flessibile, do-

(66) Per affidamenti di importo sottosoglia è previsto l'affidamento diretto, previa valutazione di tre preventivi per i lavori, e, per i servizi e forniture, di almeno cinque operatori economici. Per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro si applica la procedura negoziata previa consultazione di almeno 10 operatori. Per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro si applica la procedura negoziata previa consultazione di almeno 15 operatori economici. Per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, si procede mediante ricorso alle procedure aperte.

tazioni organiche, buoni pasto, ferie, riposi e permessi, trattamento economico del personale, sponsorizzazioni, trattenimenti in servizio, compensi ai collegi arbitrali, *turn over*, trattamento accessorio e contrattazione integrativa, superamento del precariato, pagamenti alle pp.aa., onorari delle Avvocature, incarichi a soggetti in quiescenza, agenzie fiscali (67).

Art. 1, c. 455, le regioni possono costituire anche con altre regioni centrali d'acquisto che funzionano come centrali di committenza che concludono accordi per lavori, servizi e forniture, anche a favore degli enti locali.

D.l. 13 maggio 2011, n. 70

Art. 6, c. 2, lett. b), n. 6, secondo periodo, con decreto del Mef si comunica la data in cui sono disponibili sul sito della Sose i questionari per la raccolta dei dati grezzi contabili e strutturali di comuni e province, al fine di determinare i fabbisogni standard.

D.l. 6 luglio 2012, n. 95

Art. 1, c. 1 quarto periodo, le centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a., non sono soggette all'applicazione dell'art. 26, c. 3, l. 23 dicembre 1999, n. 488 (convenzioni quadro).

Art. 1, c. 7 (modificato da art. 1, c. 494, l. n. 208/2015 e art. 1, c. 417, l. n. 205/2017), I contratti per servizi e forniture possono essere stipulati approvvigionandosi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip s.p.a. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle categorie merceologiche prefissate, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento (*Omissis*). Tutti i contratti così stipulati devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati (*Omissis*). La mancata osservanza delle disposizioni rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.

Art. 1, c. 13, è consentito all'ente locale di recedere dai contratti per i quali si sia verificato che i parametri delle convenzioni stipulate da Consip successivamente alla stesura del contratto siano risultati migliorativi rispetto a quelli pattuiti.

D.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (68)

Art. 6, c. 3, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. La Sezione regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette e, in presenza di criticità, assegnano alle amministrazioni interessate un termine non superiore a 30 giorni per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate. La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati.

D.l. 24 aprile 2014, n. 66

Art. 8, c. 8, facoltà di ridurre del 5 per cento, e per la durata residua, l'importo dei contratti in essere o relativi ad affidamenti con aggiudicazione avvenuta e riguardanti acquisti o forniture di beni e servizi.

(67) Già i Def di questo periodo sostenevano che le misure di stimolo all'economia vanno finanziate in parte con risparmi di spesa, risparmi ottenuti tramite un'allocazione selettiva delle risorse.

(68) È il decreto più importante per la revisione della spesa presso gli enti locali: ha rafforzato sia i controlli sulle amministrazioni territoriali che le misure di contenimento della spesa.

Art. 9, disposizioni sull'acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori (Consip spa o altra centrale di committenza). Trattasi della c.d. centralizzazione degli acquisti, nucleo centrale della Sr, perseguita agendo sulla disciplina delle centrali di committenza).

Art. 9, cc. 5 e 6, ogni Regione può costituire o designare un soggetto aggregatore, così come può stipulare con il Mef apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti sulla base di Consip s.p.a., svolgendo anche attività di centrale di committenza per gli enti del territorio regionale.

Art. 10, c. 3, prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni cui è possibile ricorrere e che pubblichi sul sito internet del Ministero i prezzi relativi alle prestazioni individuate, che costituiscono il riferimento per il *benchmark* delle amministrazioni.

Art. 47, c. 9, l'ente che abbia fatto ricorso a Consip o altri soggetti aggregatori, ma lo abbia fatto in misura inferiore al valore mediano viene assoggettato ad un incremento del 5 per cento della riduzione di spesa (cioè deve ridurre le proprie spese di un ulteriore 5 per cento rispetto alla percentuale ordinariamente prevista).

D.l. 24 giugno 2014, n. 90

L'art. 23-ter, c. 3, precisa che i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a euro 40.000.

L. 28 dicembre 2015, n. 208

Art. 1, cc. da 29 a 34, i Comuni si vedono allocate le risorse nel Fsc (Fondo di solidarietà comunale) in base alle esigenze valutate dal Mef e definite da un'apposita Commissione (il finanziamento è erogato dal 20 per cento al 55 per cento degli interi trasferimenti in base ai fabbisogni, standard ed è erogato in concorso, per la parte rimanente, con la spesa storica) (69).

C. 494 è consentita la mancata adesione a Consip o centrali committenza regionali solo per corrispettivi inferiori di almeno il 10 per cento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip o altre centrali di committenza.

C. 498 allarga alle Società controllate e agli enti locali la funzione di *benchmark*, svolta dalle convenzioni Consip *ex art. 26, c. 3, l. n. 488/1999, cit.* (cfr.)

C. 510, Le amministrazioni obbligate ad approvvigionarsi tramite le convenzioni *ex art. 26 l. n. 488/1999* stipulate da Consip s.p.a., ovvero tramite centrali di committenza possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente previa autorizzazione motivata del vertice amministrativo trasmessa alla Corte dei conti, solo se il bene o il servizio oggetto di convenzione non risulta idoneo a soddisfare lo specifico bisogno dell'amministrazione a causa della mancanza delle caratteristiche essenziali.

D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. nuovo Codice dei contratti)

Art. 37, c. 4, obbligo dei comuni non capoluogo di procedere all'affidamento tramite centrali di committenza o soggetti aggregatori qualificati, ovvero mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, e stazioni uniche appaltanti ovvero, ancora, ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della l. n. 56/2014. Si ricorda che **l'art. 217** abroga l'intero d.lgs. n. 163/2006.

D.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216

Artt. 1, 4, 6, 7, disposizioni in tema di determinazione, pubblicazione e revisione dei costi e fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province.

(69) L'introduzione dei fabbisogni non produce da solo risparmio. Tuttavia, fare pressione sulle AA inefficienti e premiare quelle efficienti, magari usando una banca dati appropriata (cfr. *Opencivitas*), è un forte strumento di efficientamento per tutti gli enti. Questo sistema di costi e fabbisogni standard parte da questionari approfonditi che utilizzano analisi statistiche avanzate e forniscono dati grezzi. Il sistema è gestito dalla Sose che ha fatto dell'Italia un paese all'avanguardia su questo fronte.

L. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019)

Art. 1, c. 850, Riduzione dell'anticipazione di tesoreria a 4/12 (da 5/12).

Art. 1, c. 862, Obbligo di accantonamenti fino al 5 per cento della spesa per beni e servizi intermedi.

Art. 1, c. 1015, Mantenimento al 75 per cento della percentuale obbligatoria di accantonamento nel Fcde (in concreto è un aumento all'80 per cento).

Art. 1, c. 892, Riduzione a 190 milioni del Fondo Imu Tasi (che costituisce il ristoro del mancato gettito).

Art. 1, c. 921, Sospensione dell'incremento progressivo della quota perequativa del Fsc.

* * *