

MePAIE 2016

VII edizione

Mercato della Pubblica Amministrazione in Italia e Europa

“CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA
E BISOGNO DI SALUTE”

10-11 MARZO 2016

presso la Camera di commercio di Cremona

L'ORGANIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI
NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

(testo licenziato dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2016)

GLI ACQUISTI IN SANITÀ

Avv. Stefano Cassamagnaghi

Indice degli argomenti

Analisi della **struttura della committenza** come delineata da

- direttiva 2014/24/UE
- legge delega di recepimento (Legge n. 11/2016)
- testo del nuovo codice appalti licenziato dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2016 (soggetto a parere di Consiglio di Stato, Conferenza Unificata e Commissioni Parlamentari)
- assetto degli acquisti in sanità (codice e provvedimenti in materia di *spending review*)

Direttiva 2014/24/UE

La Direttive del 2014 promuovono:

- (a) la centralizzazione degli acquisti e l'aggregazione «moderata» della committenza
- (b) professionalizzazione delle stazioni appaltanti per la gestione delle procedure più complesse

Direttiva 2014/24/UE

Secondo il legislatore europeo, **centralizzazione** e **aggregazione** comportano:

(a) benefici:

economie di scala

miglioramento e maggior professionalità nella gestione degli appalti

(b) rischi:

di eccessiva concentrazione del potere d'acquisto

di collusioni

per trasparenza, concorrenza e accesso al mercato per PMI

Direttiva 2014/24/UE

La Direttiva prevede (Considerando 71) che il rafforzamento delle centrali di committenza non dovrebbe in alcun modo escludere:

- gli appalti congiunti occasionali
- il ricorso a prestatori di servizi che preparano e gestiscono le procedure a nome e per conto delle amministrazioni aggiudicatrici

centralizzazione degli acquisti

- (a) Rafforzamento delle centrali di committenza
 - (a1) «grossisti» (acquisto – vendita)
 - (a2) «intermediari» (aggiudicazione)

- (b) Previsione delle attività di committenza ausiliaria
 - (b1) infrastrutture tecniche
 - (b2) consulenza
 - (b3) preparazione e gestione procedure in nome e per conto

Direttiva 2014/24/UE

Si avverte la necessità della **professionalizzazione** delle stazioni appaltanti

«il settore degli appalti pubblici ha bisogno di una «rivoluzione culturale»: l'aggiudicazione degli appalti non è un puro e semplice lavoro impiegatizio, ma deve coinvolgere – a seconda del tipo di appalto – tutti i livelli e i dipartimenti dirigenziali, come infatti avviene in molte imprese commerciali. Il successo può essere garantito solo se l'amministrazione pubblica si impegna, a partire dalla dirigenza fino all'ultimo impiegato, ad applicare pratiche moderne in materia di appalti»... «E' necessario promuovere la professionalizzazione della funzione di aggiudicazione degli appalti nel settore pubblico tramite lo sviluppo di competenze interne... rafforzando così il ruolo e il profilo di questo tipo di mansioni».

(Libro verde sulla modernizzazione della Politica dell'UE in materia di appalti pubblici – Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti» (GUUE C318 del 29.10.2011)

Direttiva 2014/24/UE
art. 37

Appalti congiunti transfrontalieri al fine di:

- (a) incentivare la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici
- (b) creare opportunità transfrontaliere (sviluppo mercato interno)

Legge delega
(28 gennaio 2016, n. 11)

Lett. bb): razionalizzazione delle procedure di spesa, tramite applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi;

Lett. cc): revisione e maggiore efficienza delle procedure di gara

Legge delega
(28 gennaio 2016, n. 11)

Let. dd): **contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari**

- anche attraverso la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare nel proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto,
- attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera bb), con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea, e fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze, a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti

Legge delega
(28 gennaio 2016, n. 11)

Lett. hh): creazione, presso l'ANAC, di un **albo** nazionale obbligatorio dei componenti delle **commissioni giudicatrici**

Lett. ll): **rafforzamento delle funzioni** di organizzazione, di gestione e di controllo della stazione appaltante **sull'esecuzione** delle prestazioni

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«amministrazioni aggiudicatrici» - «enti aggiudicatori»

«amministrazioni aggiudicatrici»

le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti

«autorità governative centrali» - «amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali»

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«centrale di committenza»

un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che fornisce:

(a) attività di centralizzazione delle committenze

(b) se del caso, attività di committenza ausiliarie

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«attività di centralizzazione delle committenze»

le attività svolte su base permanente riguardanti

- 1) l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti;
- 2) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«attività di committenza ausiliarie»

le attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti:

- 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
- 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto;
- 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata;
- 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«soggetto aggregatore»

le centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«mercato elettronico»

strumento di acquisto e di negoziazione che consente acquisti telematici per importi inferiori alla soglia di rilievo europeo basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via telematica;

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«strumenti di acquisto»

strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo. Rientrano tra gli strumenti di acquisto:

- 1) le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da CONSIP S.p.A. e dai soggetti aggregatori;
- 2) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo;

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

«strumenti di negoziazione»

strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo. Rientrano tra gli strumenti di negoziazione:

- 1) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo;
- 2) il sistema dinamico di acquisizione realizzato da centrali di committenza;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale;
- 4) i sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del presente codice;

Nuovo Codice
art. 3
Definizioni

**«strumenti telematici di acquisto»
e «strumenti telematici di negoziazione»**

strumenti di acquisto e di negoziazione gestiti mediante un sistema telematico

«asta elettronica»

un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico

Nuovo Codice
art. 37

Aggregazioni e centralizzazione delle committenze

le stazioni appaltanti qualificate e non qualificate

fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione (anche telematici) previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa

possono procedere a

- a) acquisti diretti fino a Euro 40.000
- b) acquisti, senza limite di importo, con ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione delle centrali di committenza

Nuovo Codice
art.37

Aggregazioni e centralizzazione delle committenze

sopra i 40.000 e fino alle soglie comunitarie (forniture euro 209.000)
solo le stazioni appaltanti qualificate

acquistano con:

- **ricorso autonomo** agli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate
- in caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, ricorrono a
 - (a) centrale di committenza o aggregazione, o
 - (b) procedura ordinaria

I soggetti non qualificati devono sempre ricorrere alle centrali di committenza o ad aggregazione con soggetto qualificato

le centrali di committenza possono:

- a) aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori
- b) stipulare accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti;
- c) gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici.

Inoltre, possono svolgere attività di committenza ausiliarie

in favore di altre centrali di committenza o per una o più stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti.

Nuovo Codice
art. 37
Aggregazioni e centralizzazione delle committenze

Quale centrale di committenza?

Fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa,

nell'individuazione della centrale di committenza, anche ubicata in altro Stato membro dell'Unione europea, le stazioni appaltanti procedono sulla base del **principio di buon andamento** dell'azione amministrativa, dandone adeguata motivazione.

Nuovo Codice

art. 37

Aggregazioni e centralizzazione delle committenze

«appalti congiunti occasionali»

Vengono conclusi tra due o più stazioni appaltanti che decidono di eseguire congiuntamente appalti e concessioni specifici e che sono in possesso, anche cumulativamente, delle necessarie qualificazioni in rapporto al valore dell'appalto o della concessione

In tali casi, le stazioni appaltanti possono ricorrere ad una centrale di committenza ubicata in altro Stato membro dell'Unione europea solo per le attività di centralizzazione delle committenze svolte nella forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi a stazioni appaltanti

Nuovo Codice
art. 38

Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

È istituito un **elenco** delle **stazioni appaltanti qualificate** e **centrali di committenza** presso ANAC

La qualificazione è conseguita in rapporto alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo.

Sono iscritti di diritto nell'elenco:

- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche,
- CONSIP S.p.a.,
- i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66
- le città metropolitane.

Nuovo Codice art. 38

Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

Saranno definiti con D.p.c.m. entro 90 gg. i **requisiti tecnico organizzativi** per l'iscrizione all'elenco ANAC, in applicazione dei criteri di:

- qualità
- efficienza
- professionalizzazione (tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale)

Nuovo Codice
art. 38

Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

La **qualificazione** ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il **processo di acquisizione** di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti:

- a) capacità di programmazione e progettazione;
- b) capacità di affidamento;
- c) capacità di esecuzione e controllo.

Nuovo Codice art. 38

Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

I requisiti sono individuati sulla base dei seguenti **parametri**:

a) requisiti di base, quali:

- 1) strutture organizzative stabili;
- 2) presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze;
- 3) sistema di formazione e aggiornamento del personale;
- 4) numero di gare svolte nel triennio con indicazione di tipologia, importo e complessità

b) requisiti premianti, quali:

- 1) valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità;
- 2) presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- 3) disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara;
- 4) livello di soccombenza nel contenzioso;
- 5) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.

Nuovo Codice
art. 38

Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

È istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il «Servizio contratti pubblici» con compiti di supporto operativo alle stazioni appaltanti per l'applicazione della disciplina di settore.

Nuovo Codice
art. 38

Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

A decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'**ANAC non rilascia il CIG** alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita.

Nuovo Codice
art. 39
Attività di committenza ausiliarie

Le attività di committenza ausiliarie

(a) possono essere affidate a centrali di committenza

(b) le stazioni appaltanti possono ricorrere, per lo svolgimento di attività delle committenza ausiliarie a prestatori di servizi individuati mediante svolgimento delle procedure di cui al presente codice

ma non per l'attività di gestione della gara in nome e per conto.

Nuovo Codice

art. 41

Misure di semplificazione delle procedure di gara svolte da centrali di committenza

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice, CONSIP S.p.A., i soggetti aggregatori e le centrali di committenza:

- procedono alla revisione degli accordi quadro, delle convenzioni e delle procedure di appalto utilizzabili,
- al fine di migliorare la qualità degli approvvigionamenti e ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare,
- promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico e l'effettiva partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese,
- nel rispetto delle disposizioni stabilite dal presente codice e dalla normativa dell'Unione europea.

Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori di Stati membri diversi

centrali transfrontaliere

Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori possono ricorrere a centrali di committenza ubicate in un altro Stato membro dell'Unione europea che svolgono la propria attività in conformità alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata.

appalti congiunti transfrontalieri

Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori possono aggiudicare un appalto pubblico, concludere un accordo quadro o gestire un sistema dinamico di acquisizione congiuntamente con le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori di diversi Stati membri, concludendo un accordo.

Nuovo Codice
La clausola di salvaguardia della *spending review*
Acquisti in Sanità

Per gli **enti della sanità** restano fermi gli obblighi stabiliti dalla *spending review*:

- art. 9 d.l. n. 66/2014, conv. in L. n. 89/2014
- Legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015)
- D.p.c.m. 24 dicembre 2015 (in G.U. n. 32 del 9 febbraio 2016)

Nuovo Codice Acquisti in Sanità D.P.C.M. 24 dicembre 2015

Merceologia	Soglia (€)
BENI	
Farmaci	40.000
Vaccini	40.000
Stent	Soglia comunitaria ¹
Ausili per incontinenza (ospedalieri e territoriali)	40.000
Protesi d'anca	Soglia comunitaria ¹
Medicazioni generali	40.000
Defibrillatori	Soglia comunitaria ¹
Pace-maker	Soglia comunitaria ¹
Aghi e siringhe	40.000
SERVIZI SPECIFICI IN AREA SANITÀ	
Servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali	40.000
Servizi di pulizia per gli Enti del SSN	40.000
Servizi di ristorazione per gli Enti del SSN	40.000
Servizi di lavanderia per gli Enti del SSN	40.000
Servizi di smaltimento rifiuti sanitari	40.000
SERVIZI DI USO COMUNE	
Vigilanza armata	40.000
Facility management immobili	Soglia comunitaria ¹
Pulizia immobili	Soglia comunitaria ¹
Guardiania	40.000

Legge di stabilità 2016 Acquisti in Sanità

In base alla Legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 548-550), **gli acquisti di tali beni e superiori alle soglie del D.P.C.M. possono essere fatti da:**

- centrale regionale di committenza/soggetto aggregatore
- CONSIP

Se le centrali regionali non sono disponibili od operative:

- altre centrali iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori e individuate dalla centrale regionale

Oltre la «data di attivazione» del contratto con tali soggetti è vietata la proroga dei contratti in corso e le proroghe sono nulle e comportano illecito disciplinare.

Delibera ANAC n. 125 del 10 febbraio 2016

Elenco dei soggetti aggregatori

- Consip S.p.A.;
- per la Regione Abruzzo: Stazione Unica Appaltante Abruzzo;
- per la Regione Basilicata: Stazione Unica Appaltante Basilicata;
- per la Regione Calabria: Stazione Unica Appaltante Calabria;
- per la Regione Campania: So.Re.Sa. S.p.A.;
- per la Regione Emilia Romagna: Agenzia Regionale Intercent-ER;
- per la Regione Friuli Venezia Giulia: Servizio centrale unica di committenza - Dir. centrale funzione pubblica;
- per la Regione Lazio: Direzione Centrale acquisti della Regione Lazio;
- per la Regione Liguria: Stazione Unica Appaltante Liguria;
- per la Regione Lombardia: ARCA S.p.A.;
- per la Regione Marche: Stazione Unica Appaltante Marche;

Delibera ANAC n. 125 del 10 febbraio 2016

Elenco dei soggetti aggregatori

- per la Regione Molise: Servizio regionale Centrale Unica di Committenza del Molise;
- per la Regione Piemonte: SCR – Società di Committenza Regione Piemonte S.p.A.;
- per la Regione Puglia: InnovaPuglia S.p.A.;
- per la Regione Sardegna: Servizio della Centrale regionale di committenza;
- per la Regione Sicilia: Centrale Unica di Committenza regionale;
- per la Regione Toscana: Regione Toscana - Dir. Gen. Organizzazione - Settore Contratti;
- per la Regione Umbria: CRAS – Centrale Regionale per gli Acquisti in Sanità;
- per la Regione Valle d’Aosta: IN.VA. S.p.A.;
- per la Regione Veneto: CRAV – Centrale Regionale Acquisti per la Regione Veneto;
- per la Provincia Autonoma di Bolzano: Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- per la Provincia Autonoma di Trento: Agenzia provinciale per gli appalti e contratti;

Delibera ANAC n. 125 del 10 febbraio 2016

Elenco dei soggetti aggregatori

- Città metropolitana di Bari;
- Città metropolitana di Bologna;
- Città metropolitana di Catania;
- Città metropolitana di Firenze;
- Città metropolitana di Genova;
- Città metropolitana di Milano,
- Città metropolitana di Napoli;
- Città metropolitana di Roma capitale;
- Città metropolitana di Torino;
- Provincia di Perugia;
- Provincia di Vicenza

Novità giurisprudenziali

- Consiglio di Stato (Sez. III), n. 445/2016 e TAR Lombardia – Milano (Sez. IV), n. 303/2016 su **clausola di adesione o estensione**
- Tar Lazio – Roma, n. 2339/2016 su **elenco** soggetti aggregatori («caso Asmel»)

Considerazioni conclusive

- attuazione di aggregazione «spinta» vs aggregazione «moderata»
- clausola di salvaguardia per gli interventi di contenimento della spesa (indeterminatezza e possibili antinomie)
- assenza di meccanismi di flessibilità
- limitata possibilità degli appalti congiunti occasionali – poca chiarezza su ambito di applicazione (*idem* per gli appalti transnazionali)
- limitazione dell'ambito di affidamento all'esterno delle attività di committenza ausiliarie

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

avv. Stefano Cassamagnaghi

stefano.cassamagnaghi@castlex.it