

---

# **Il sistema italiano di acquisto pubblico: problemi e possibili soluzioni**

---

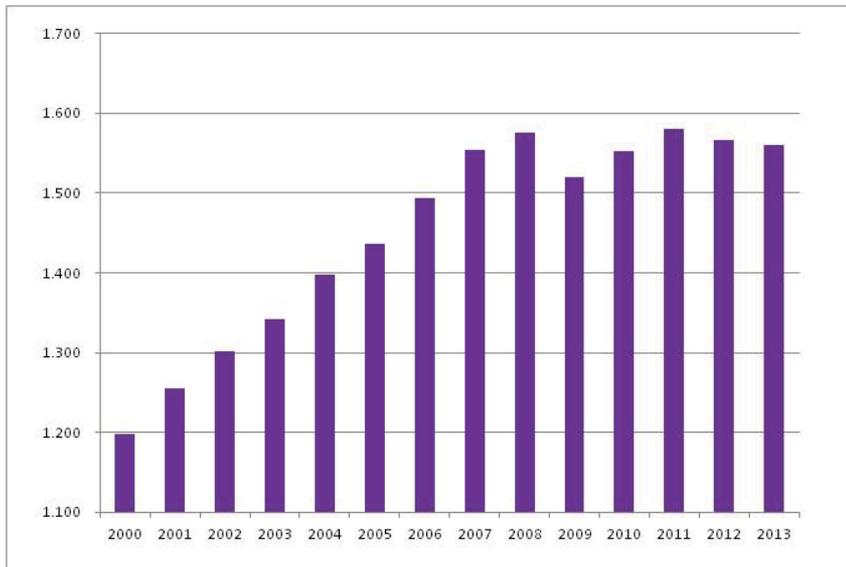
Cremona 6 marzo 2015

---

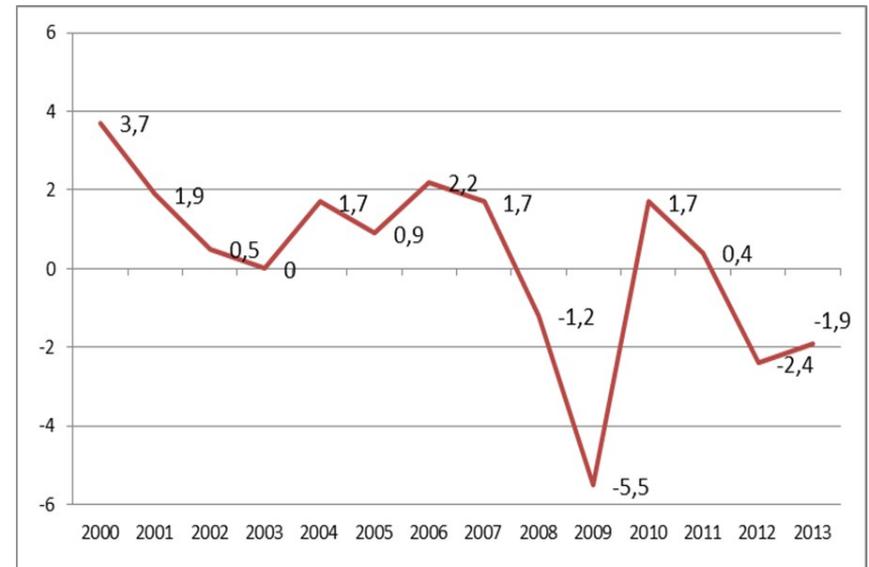
# Temi

- Public procurement italiano
  - L'aggregazione: *stato dell'arte e prossimi passi*;
  - Il sistema normativo
-

# ... PIL Italiano



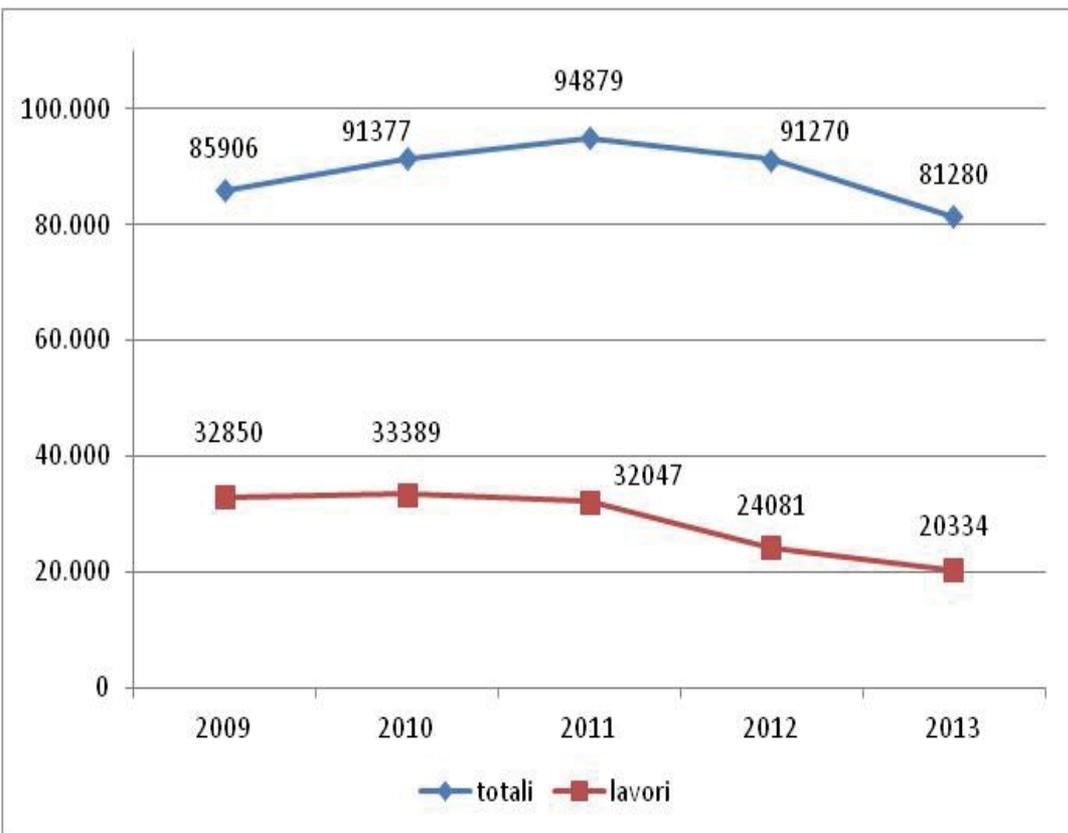
**Serie storica del PIL italiano –**  
*miliardi di euro (prezzi correnti)*  
Fonte ISTAT



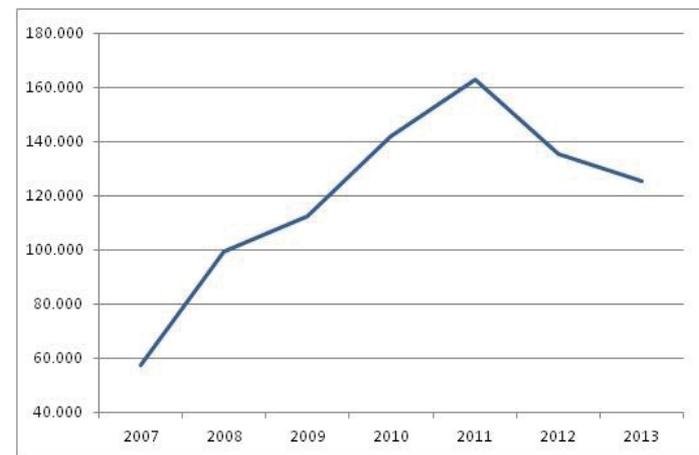
**Variazioni percentuali del PIL in volume**  
– *valori concatenati*

# Spesa per appalti pubblici

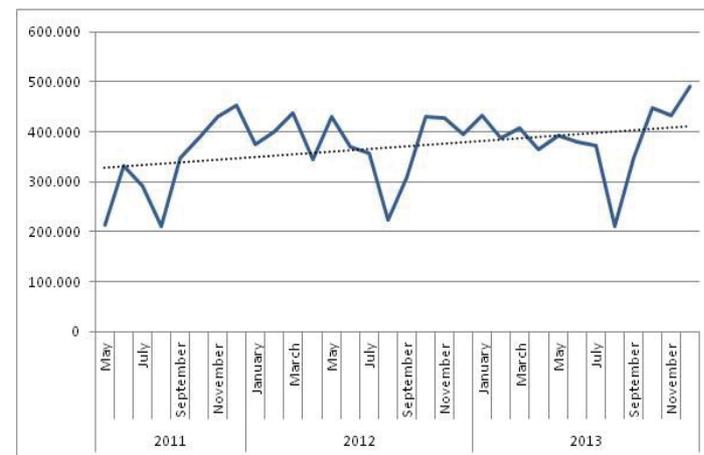
fonte : AVCP Relazione anno 2013 (www.avcp.it)



**spesa per appalti pubblici**  
– milioni di euro (Fonte: BNCP)

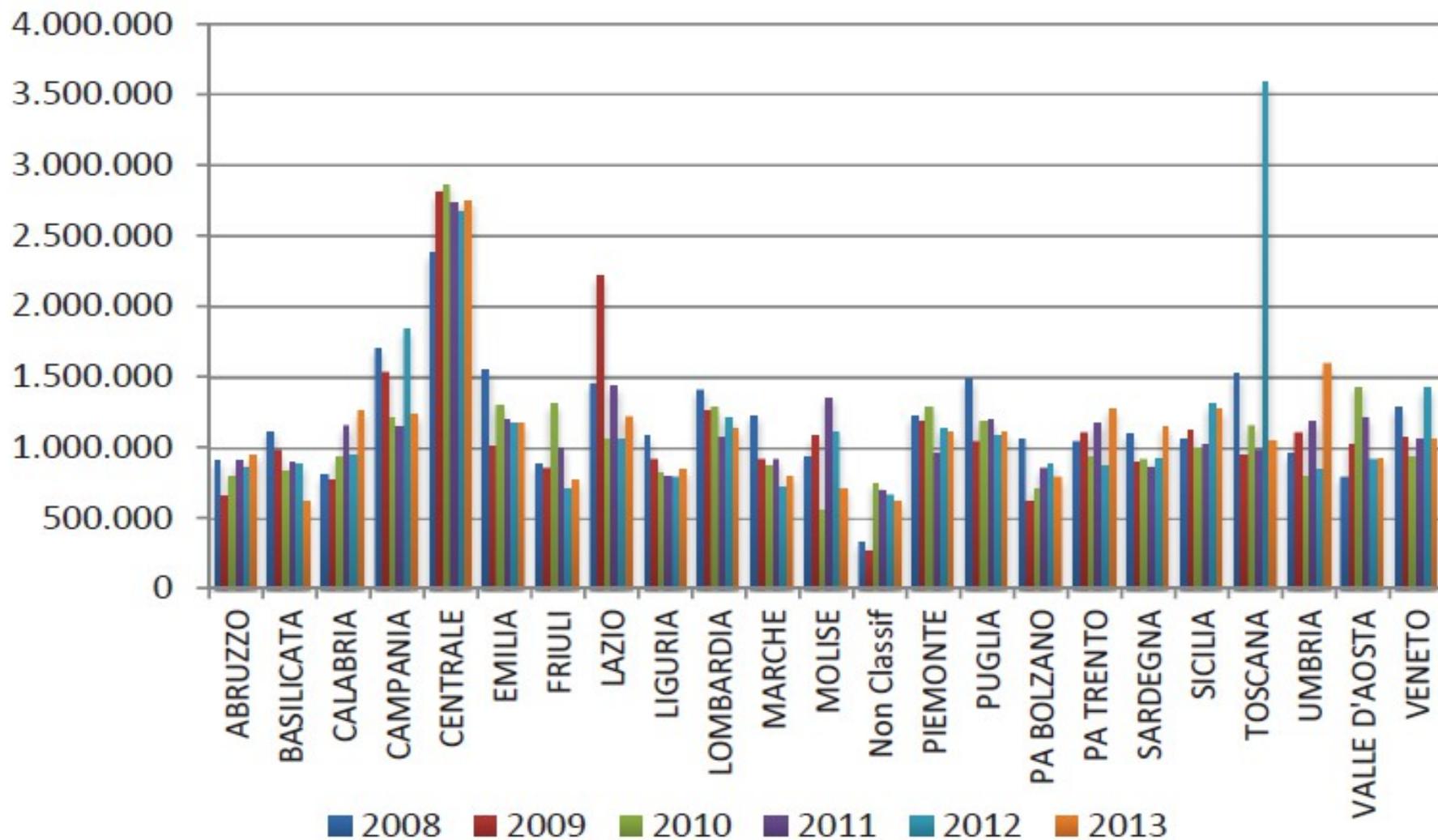


**numero di lotti pubblicati**



# Andamento degli importi medi

fonte : AVCP Relazione anno 2013

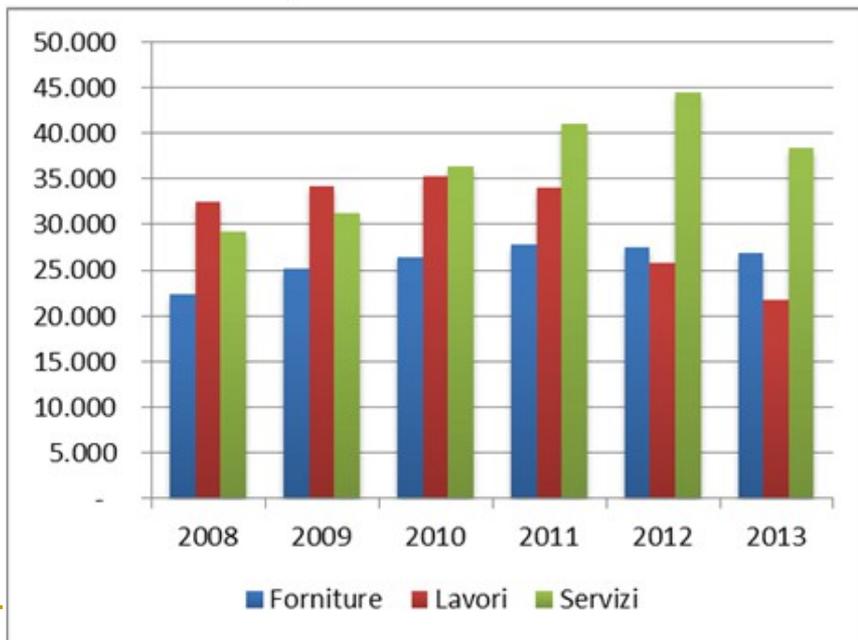


# Importi . . . . fonte : AVCP Relazione anno 2013

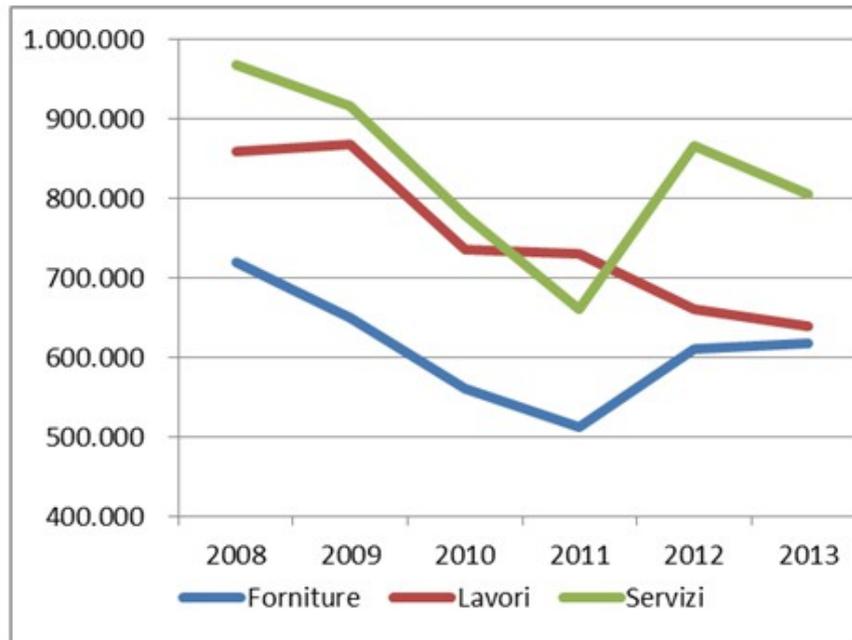
Nel 2013 la quota destinata ai:  
- lavori al 25% (circa 22 miliardi di euro),  
- forniture 31% (quasi 27 miliardi)  
- servizi 44% (quasi 39 miliardi).

Primo trimestre 2014  
domanda di *lavori* (20,8%)  
di *servizi* (52%)  
Di *forniture* (27,2%)

Importi in milioni di euro

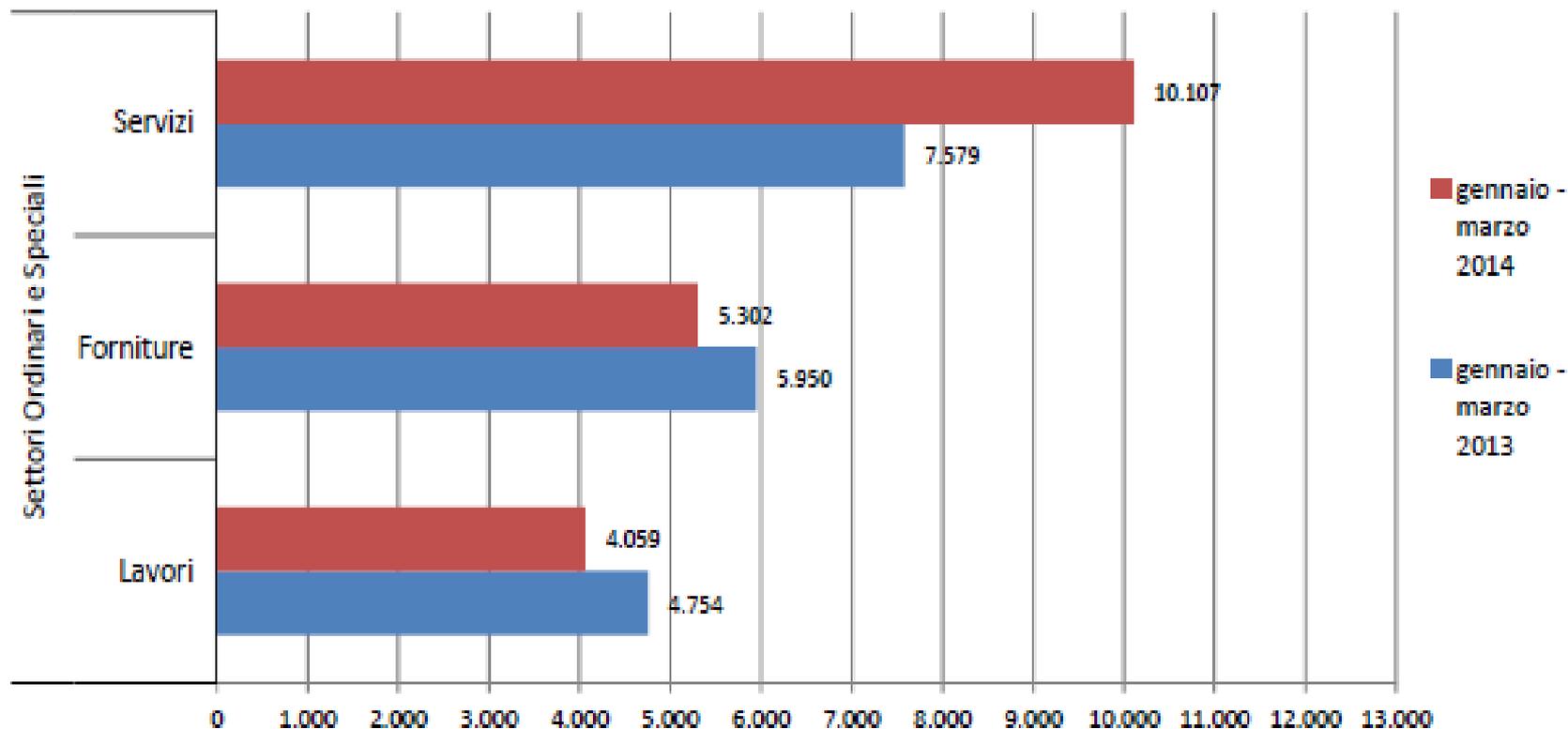


Importi medi



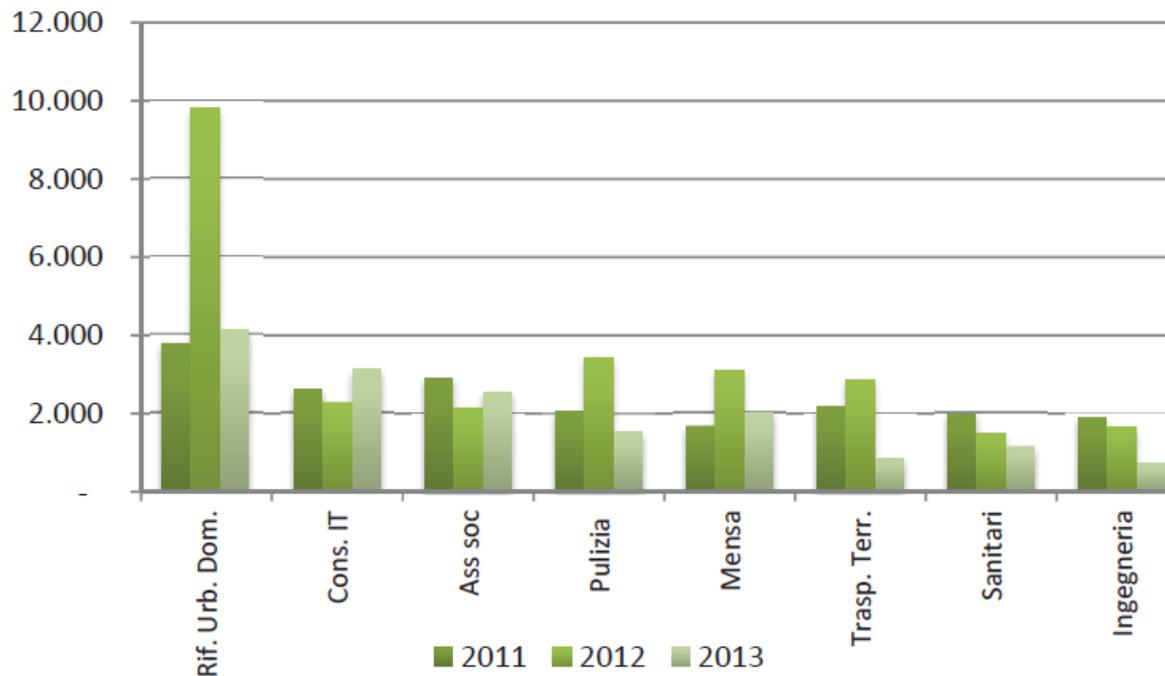
# Primo trimestre 2014

fonte : AVCP Relazione anno 2013



# Nei servizi . . .

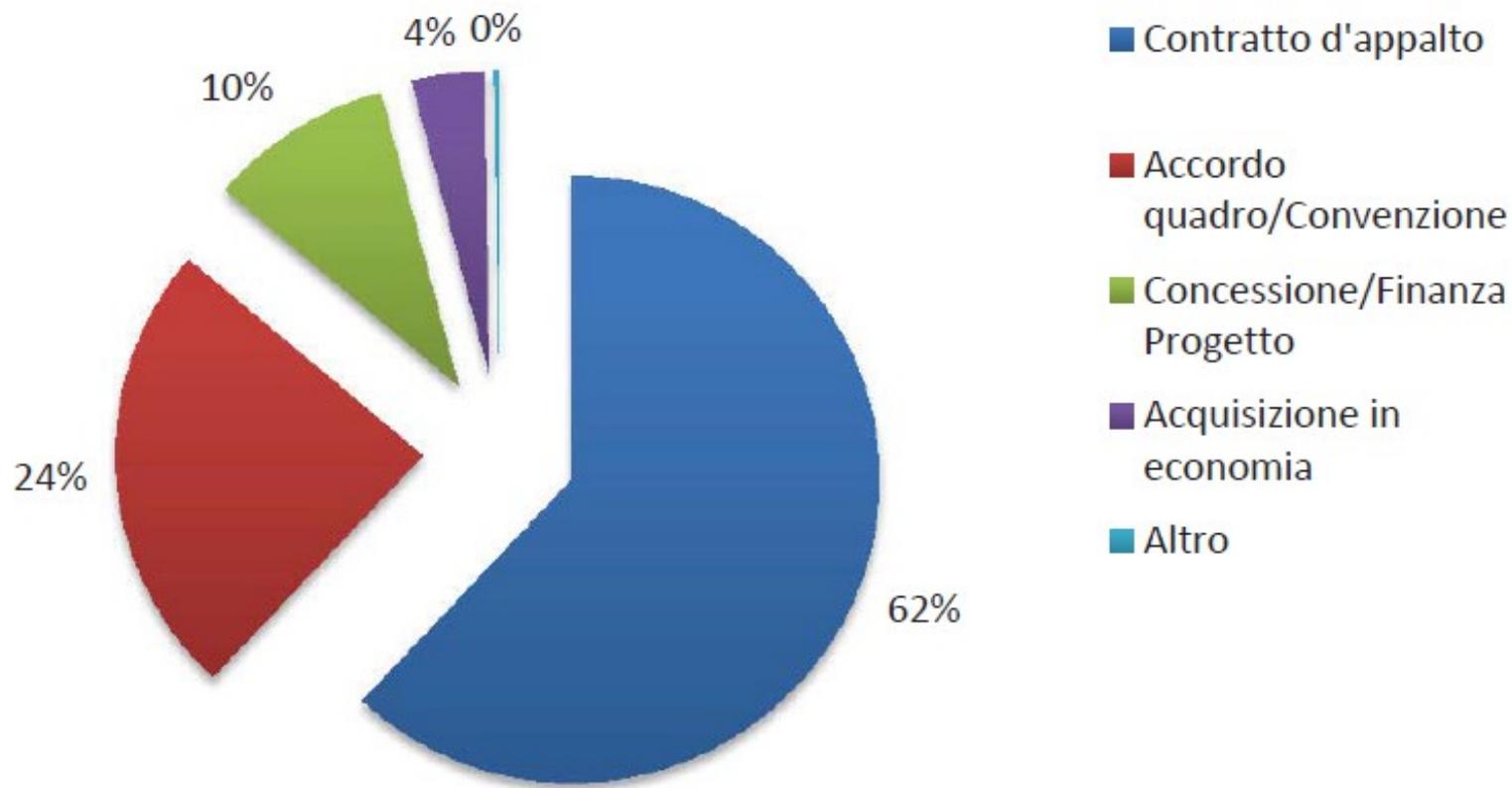
fonte : AVCP Relazione anno 2013



servizi rappresentano la quota maggiore degli appalti pubblici, ma mostrano anche una dimensione media maggiore nonché una più intensa vivacità nel tempo rispetto alle altre componenti

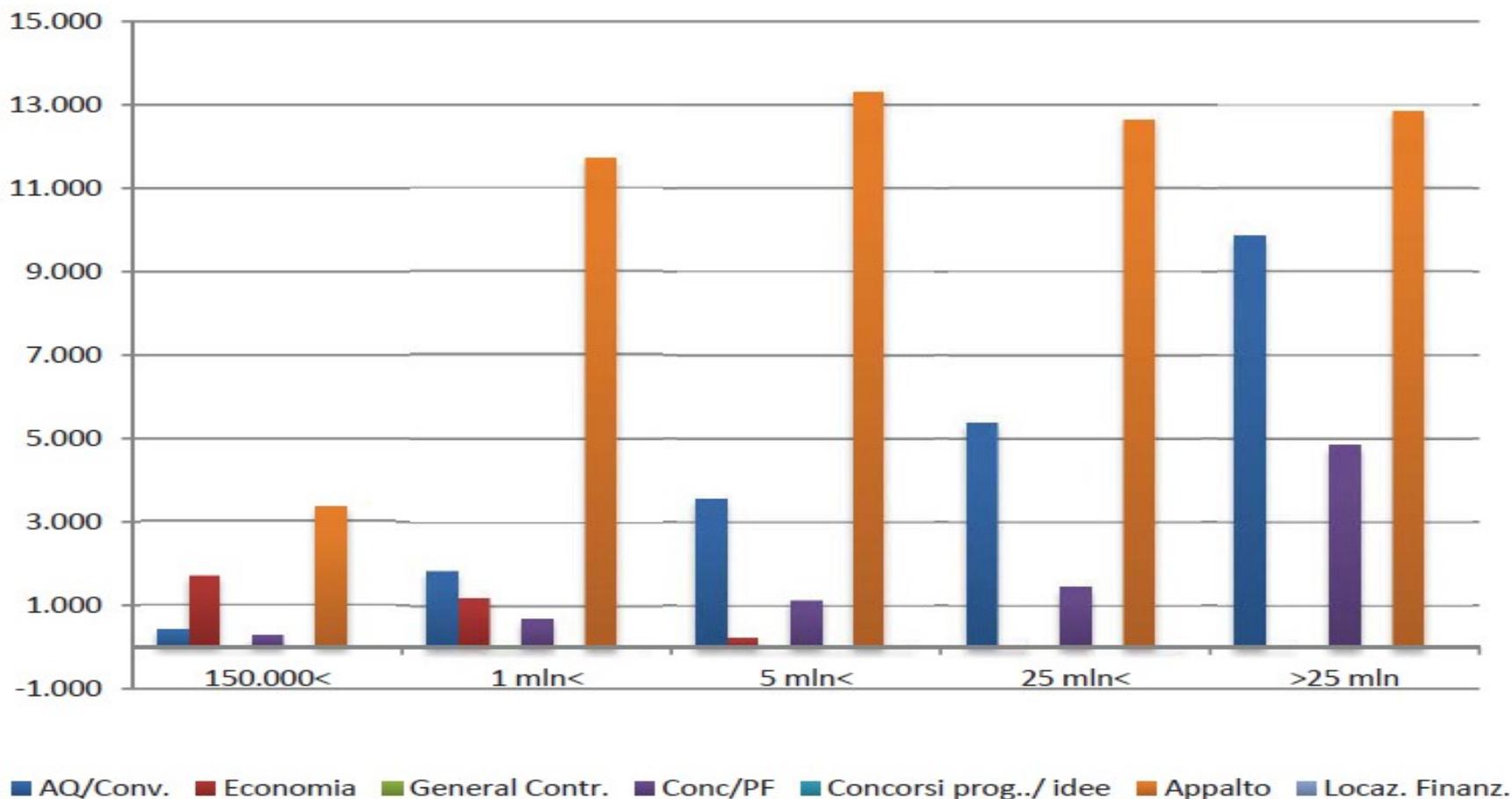
# Principali modalità di realizzazione

*quote di importo* fonte : AVCP Relazione anno 2013



# Principali modalità di realizzazione per fasce d'importo *milioni euro*

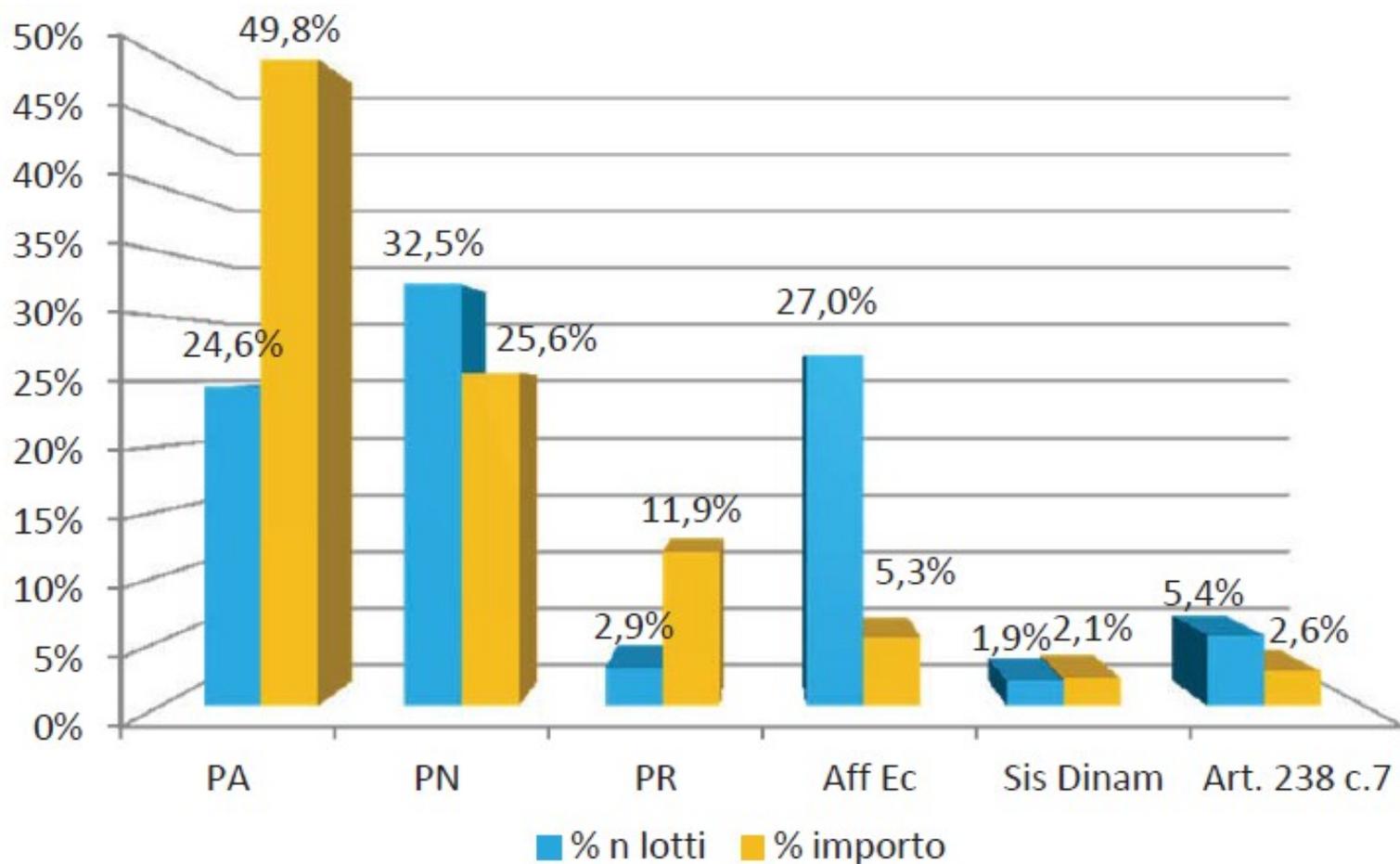
fonte : AVCP Relazione anno 2013



# Modalità di scelta del contraente

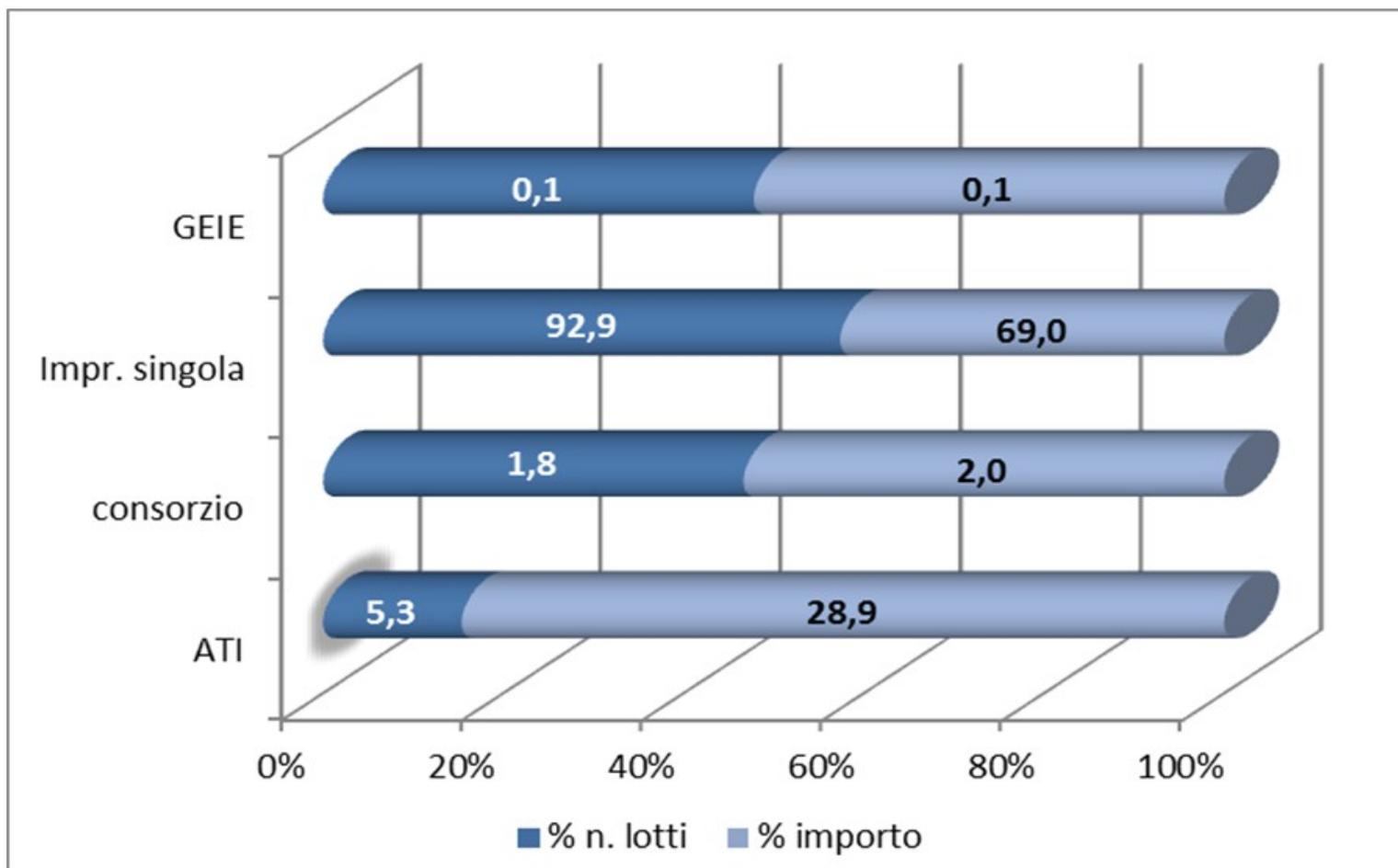
fonte : AVCP

Relazione anno 2013



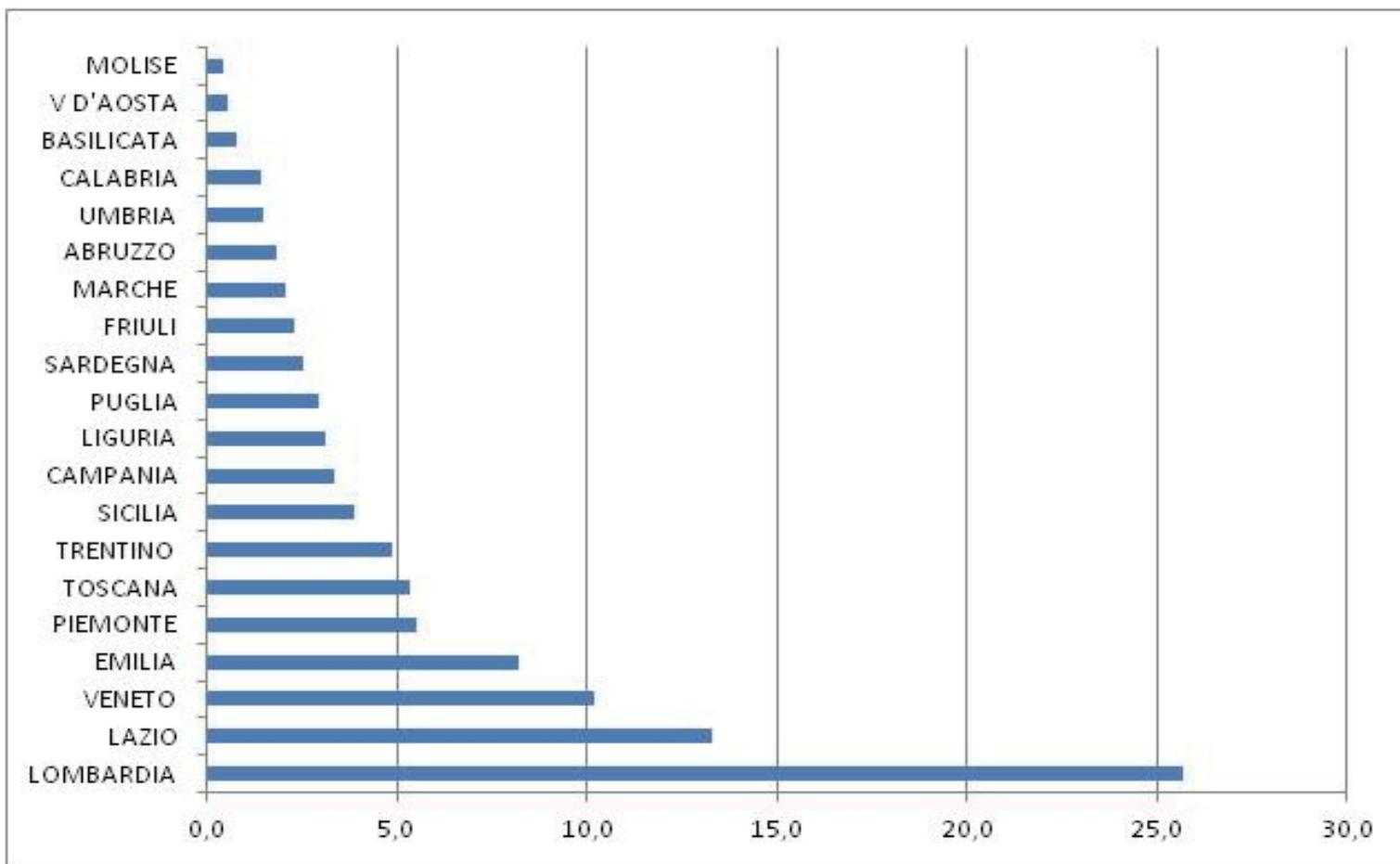
# Natura aggiudicatari

fonte : AVCP Relazione anno 2013

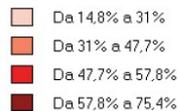
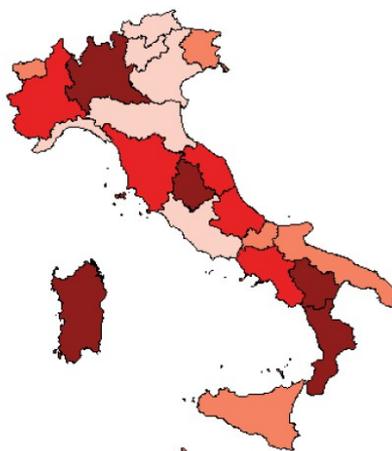
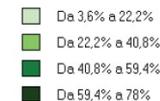
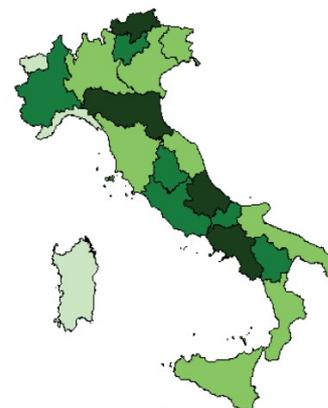
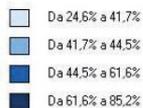
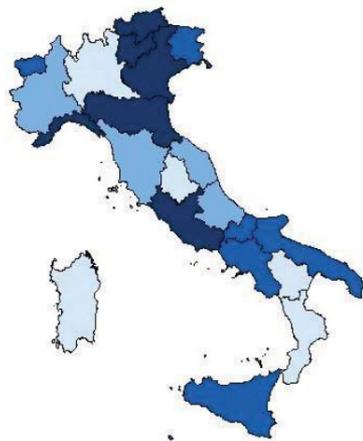


# Distribuzione degli aggiudicatari

*quote percentuali del numero di lotti* fonte : AVCP Relazione anno 2013



# Autocontenimento e dispersione della domanda - *valore dei contratti* fonte : AVCP Relazione anno 2013



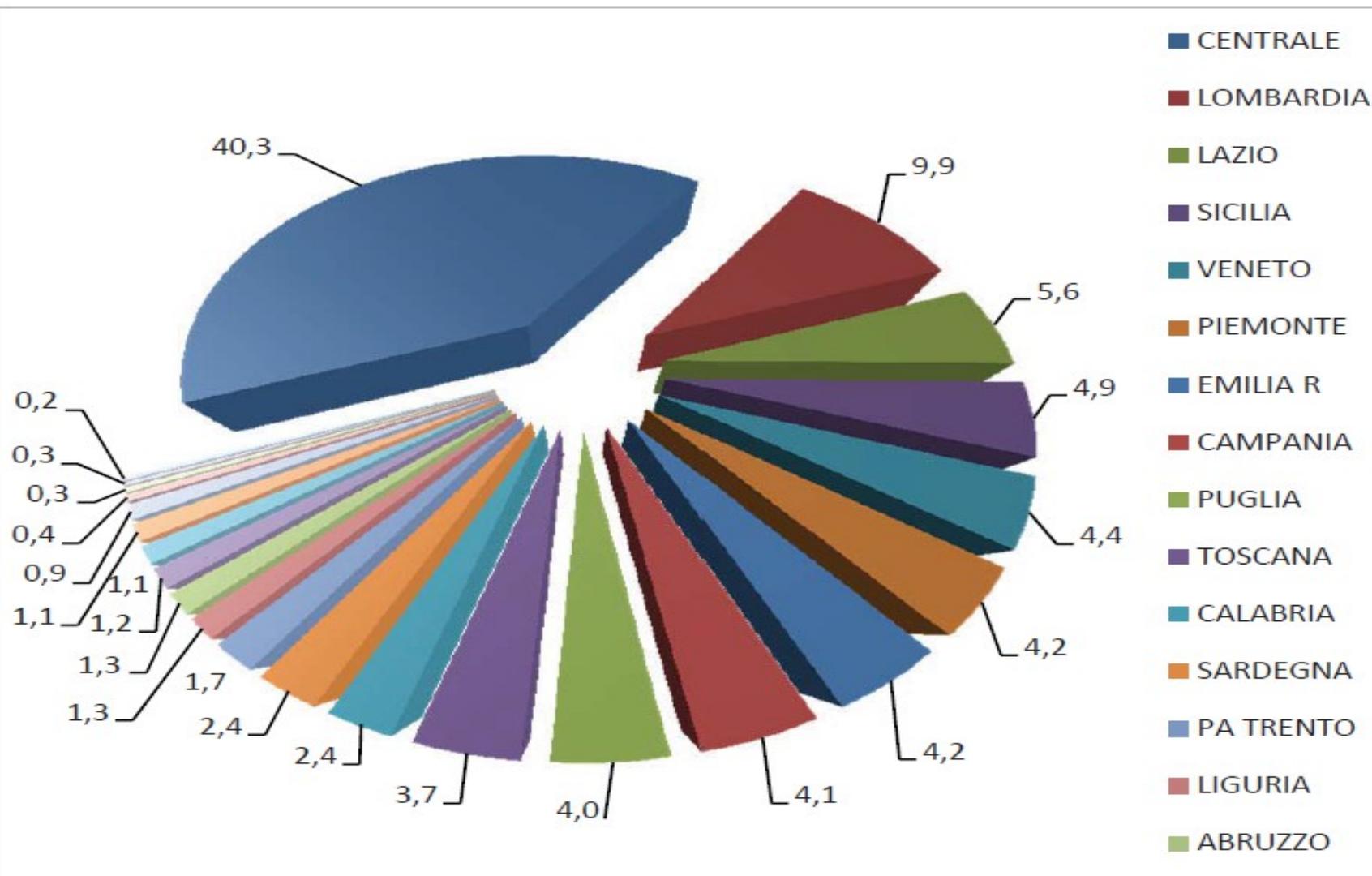
---

# Aggregazione della domanda

---

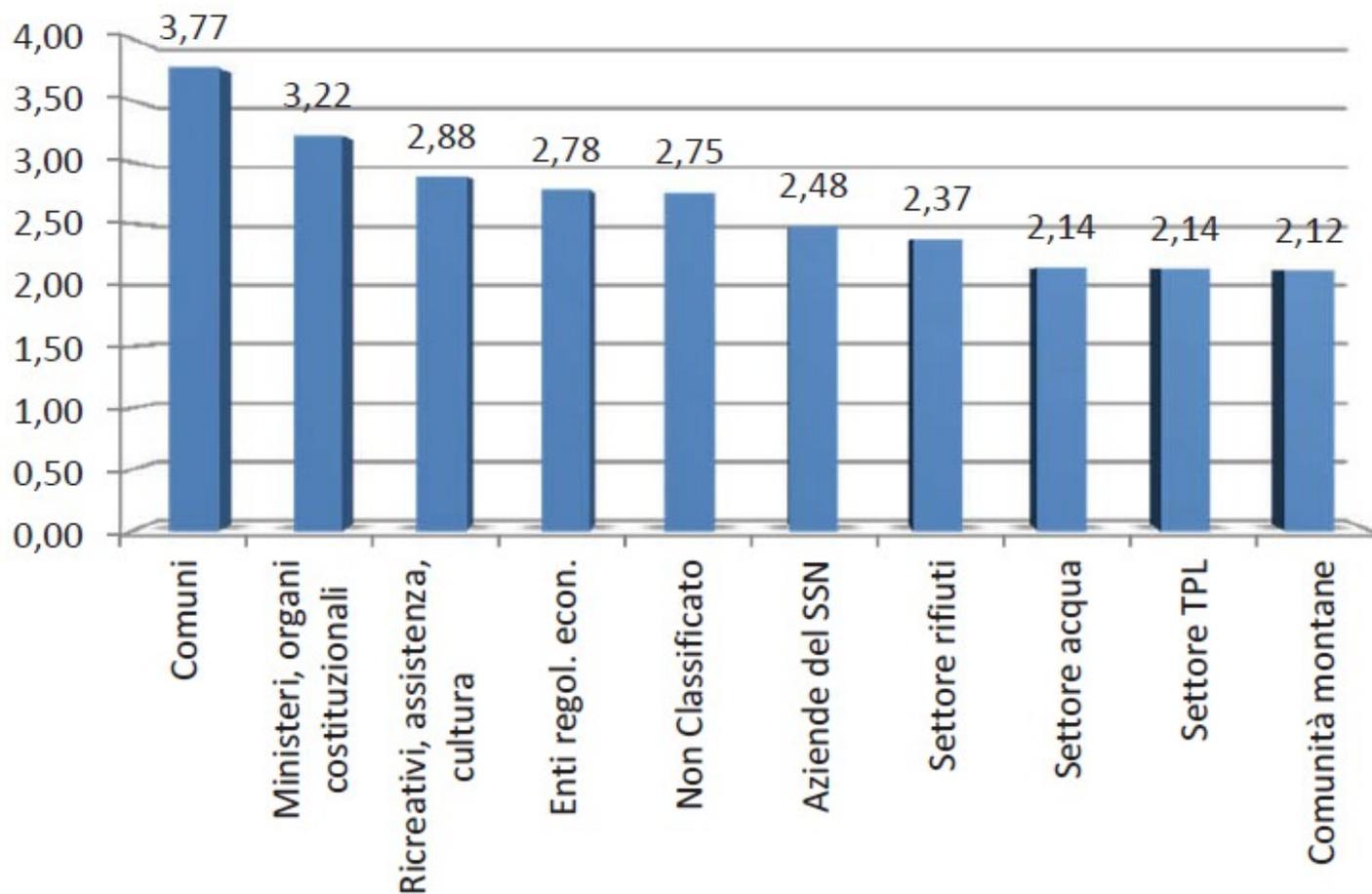
# Distribuzione delle S.A.

fonte : AVCP Relazione anno 2013



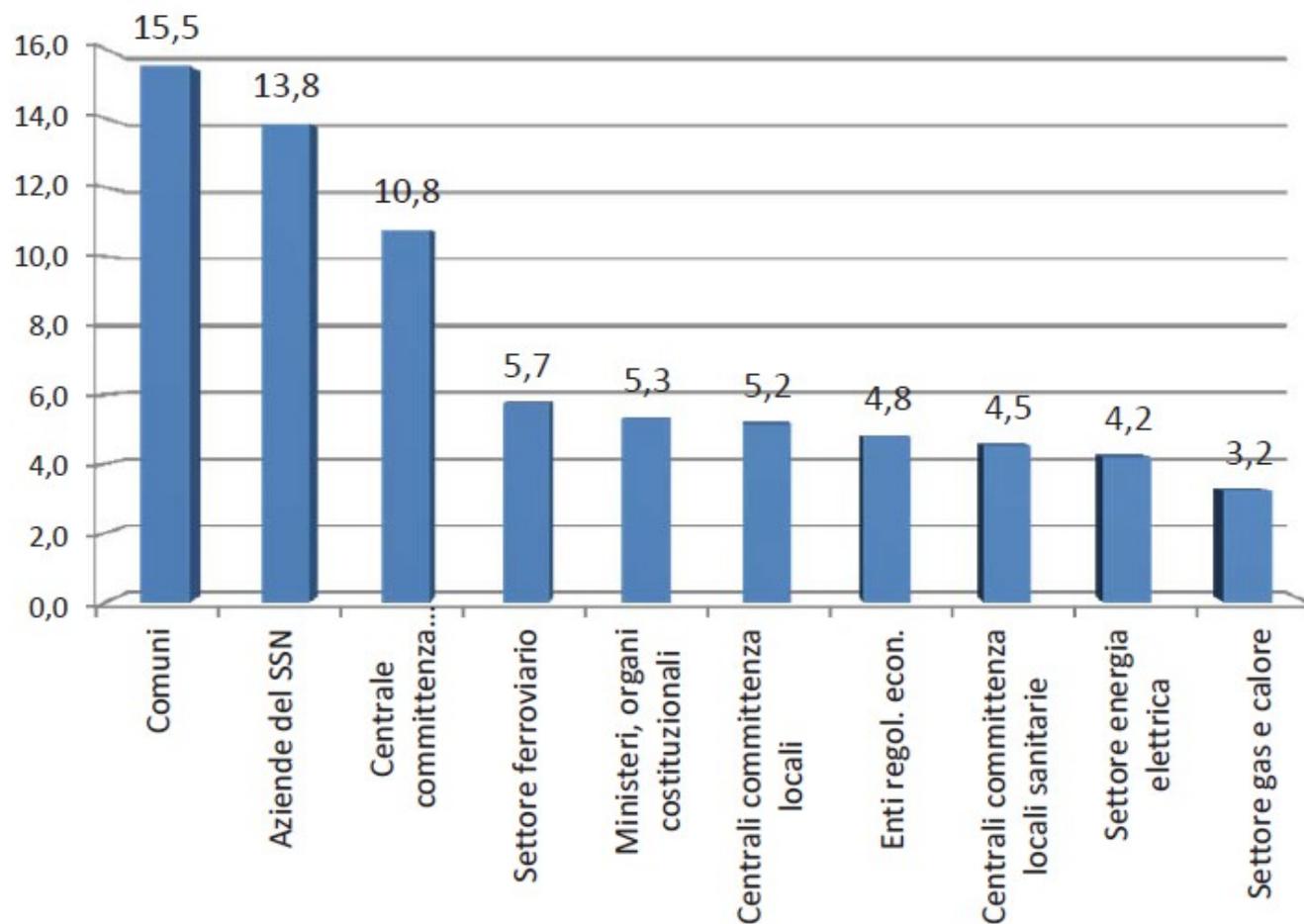
**Distribuzione territoriale delle SA**  
– quote percentuali degli importi.

# Tipologie delle S.A. fonte : AVCP Relazione anno 2013



# Distribuzione per importi banditi

*valori percentuali* fonte : AVCP Relazione anno 2013



Tipologia di Stazione Appaltante	Numero di CdC	% S.A.	Importo totale	Importo (%)	Importo medio
Comuni	5.852	51,5	€ 13.512.560.687	15,5	€ 2.309.050
Aziende del SSN	302	2,7	€ 12.040.781.957	13,8	€ 39.870.139
Centrale committenza nazionale	1	0,0	€ 9.379.560.808	10,8	€ 9.379.560.808
Settore ferroviario	27	0,2	€ 4.994.891.996	5,7	€ 184.996.000
Ministeri, Organi Costituzionali	1.657	14,6	€ 4.610.199.142	5,3	€ 2.782.257
Centrali committenza locali	9	0,1	€ 4.493.686.908	5,2	€ 499.298.545
Enti regol. econ.	597	5,3	€ 4.160.115.286	4,8	€ 6.968.367
Centrali committenza locali sanitarie	20	0,2	€ 3.951.155.609	4,5	€ 197.557.780
Settore energia elettrica	61	0,5	€ 3.643.980.712	4,2	€ 59.737.389
Settore gas e calore	60	0,5	€ 2.790.739.131	3,2	€ 46.512.319
Regioni	40	0,4	€ 2.413.017.974	2,8	€ 60.325.449
Acqua	138	1,2	€ 2.250.669.202	2,6	€ 16.309.197
Province	113	1,0	€ 2.213.396.954	2,5	€ 19.587.584
TPL	137	1,2	€ 2.135.293.869	2,5	€ 15.586.087
Rifiuti	237	2,1	€ 2.005.829.616	2,3	€ 8.463.416
Reti ed infrastrutture stradali	34	0,3	€ 1.689.539.119	1,9	€ 49.692.327
Ricreativi, assistenza, cultura	762	6,7	€ 1.648.498.895	1,9	€ 2.163.384
Servizi postali	4	0,0	€ 1.451.514.724	1,7	€ 362.878.681
Multiservizi	108	1,0	€ 1.442.591.804	1,7	€ 13.357.332
Università	94	0,8	€ 778.708.569	0,9	€ 8.284.134
Informatica e telecomunicazioni	36	0,3	€ 711.045.572	0,8	€ 19.751.266
Edilizia residenziale pubblica	106	0,9	€ 707.553.596	0,8	€ 6.675.034
Reti ed infrastrutture aeroportuali	34	0,3	€ 704.459.512	0,8	€ 20.719.397
Porti ed Interporti	47	0,4	€ 642.333.852	0,7	€ 13.666.678
Agenzie fiscali	4	0,0	€ 607.569.306	0,7	€ 151.892.326
Enti di previdenza e Organi professionali	45	0,4	€ 541.145.544	0,6	€ 12.025.457
Non Classificato	568	5,0	€ 471.883.132	0,5	€ 830.780
Enti di ricerca	36	0,3	€ 357.097.303	0,4	€ 9.919.370
Autorità nazionali di vigilanza e regolazione	12	0,1	€ 315.251.257	0,4	€ 26.270.938
Comunità montane	132	1,2	€ 290.463.390	0,3	€ 2.200.480
Camere di commercio	82	0,7	€ 106.439.006	0,1	€ 1.298.037
<b>TOTALE</b>	<b>11.355</b>	<b>100</b>	<b>€ 87.061.974.432</b>	<b>100</b>	<b>€ 362.628.710</b>

## AGGREGAZIONE Centrali di Committenza

- Comuni
- Ministeri
- SSN
- Centrali locali
- Centrali sanità
- Centrale nazionale
- altre amministrazioni

---

# *Centrali di committenza e soggetti aggregatori*

- Disciplinate dal Codice dei Contratti
  - Prevista una nuova disciplina UE (direttiva 24)
  - Affiancate dai Soggetti Aggregatori (art. 9 del DL 66/2014)
    - DPCM 14.11.2014 – istituzione e disciplina del Tavolo dei soggetti aggregatori;
    - DPCM 11.11.2014 – Requisiti e procedure per la iscrizione dei nuovi soggetti aggregatori
    - Det. ANAC n. 2 dell' 11 febbraio 2015 (GU. 3.3.2015, procedure per la iscrizione)
-

# I comuni ..

- I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito **delle unioni dei comuni** di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito **accordo consortile** tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche **delle province**, ovvero **ricorrendo ad un soggetto aggregatore** o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture **non rilascia il codice identificativo gara (CIG)** ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma. Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione.

# Art. 9 DL 66/2014, art. 3

- con **DPCM**, **entro il 31 dicembre di ogni anno**,
- sulla base di analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori
- individuare le **categorie** di beni e di servizi nonche' le **soglie** al superamento delle quali le
  - amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonche'
  - le regioni, gli enti regionali, nonche' loro consorzi e associazioni,
  - e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono
- a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 per lo svolgimento delle relative procedure.
- Per le categorie di beni e servizi individuate dal decreto di cui al periodo precedente, l'Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma, non ricorrono a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

---

# Soggetti Aggregatori – Tavolo: 35

## *art. 9 comma 1 e 2*

- Designati con atto della Regione (21);
  - Consip;
  - MEF e Presidenza CDM
  - ANAC (uditore)
  - Conferenza delle regioni, ANCI e UPI  
presenziano;
  - Soggetti che chiedono la iscrizione (13)
-

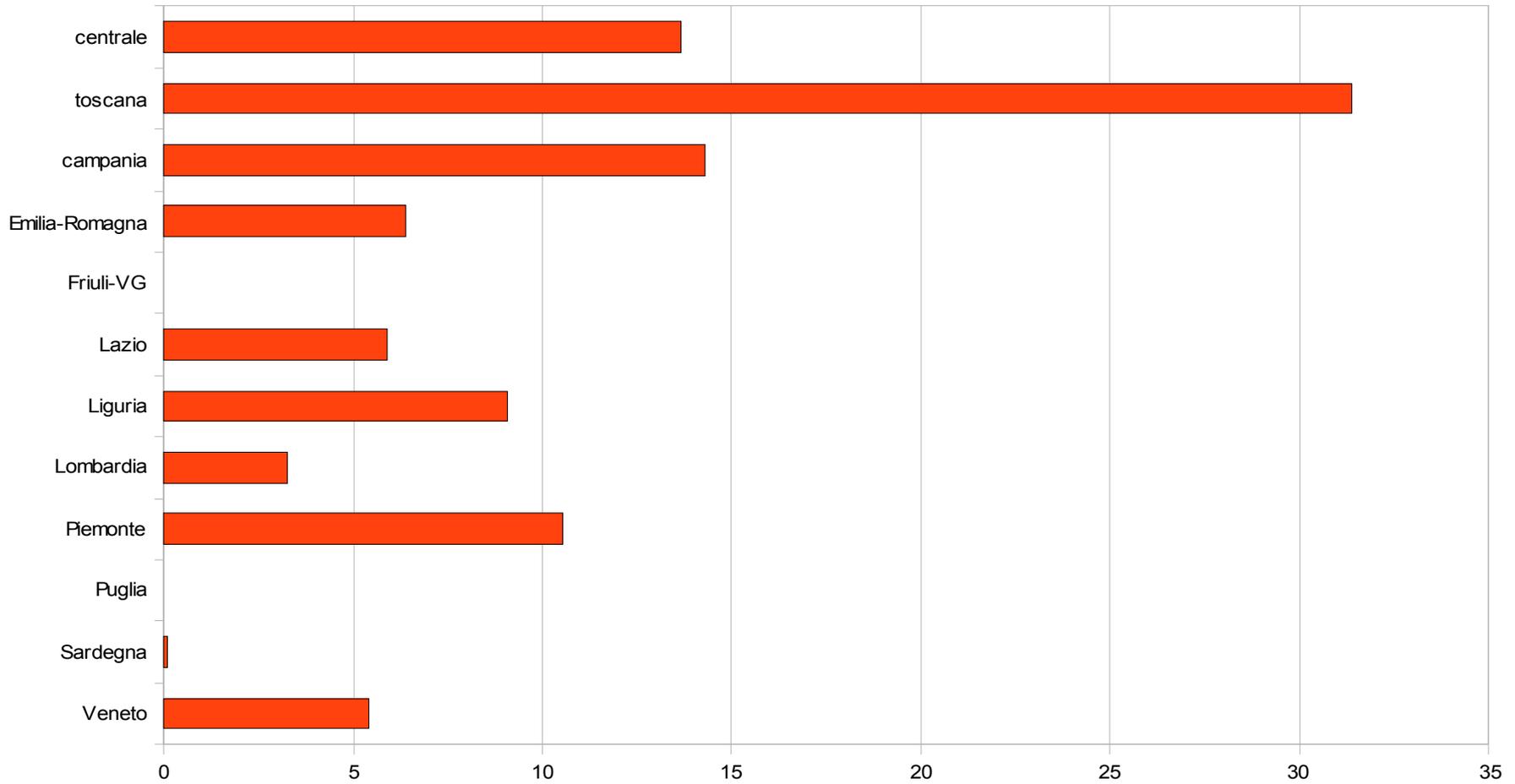
---

# Come si procede

- Compiti del Tavolo
  - Comitato guida e Tavolo Tecnico
  - Pianificazione ed armonizzazione delle procedure di acquisto;
  - Monitoraggio attività
  - Portale
  - Anticorruzione
-

# Aggiudicazioni (in sanità) 2014

*percentuali – Fonte BNCP: totale 4.650.000.000 (circa)*



---

# Aggregazione e standardizzazione

---

---

# Prezzi di riferimento

*art. 9, comma 7 DL 66/2014*

- I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorita' e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono utilizzati per la **programmazione dell'attività** contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono **prezzo massimo di aggiudicazione**, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in **violazione di tale prezzo massimo sono nulli**.
-

---

# Determina 22 del 26.11.2014

*scadenza 15.03.2014*

- 34110000 - Autoveicoli in Acquisto
  - 60170000-0 Autoveicoli in noleggio - (senza conducente)
  - 30197643-5 - Fornitura carta in risme
  - 30120000 - Fotocopiatrici in noleggio
  - 30120000 - Stampanti in acquisto
  - 30120000 - Stampanti multifunzione
-

---

# Bandi tipo

- Bando-tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture
  - (novembre 2014)
  - Osservazioni FARE
    - Valore giuridico del bando
    - Bando/disciplinare/valutazioni
    - Procedura ....
-

---

Aspetti normativi  
*Appalti vs Corruzione*

---

---

# La crisi del codice degli appalti

*audizione ANAC del 20.01.2015*

- “ha sostanzialmente deluso le notevoli aspettative che si erano accompagnate alla sua promulgazione;
  - non è riuscito, infatti, né ad apportare miglioramenti alle procedure di affidamento in termini di efficienza né tantomeno ad impedire fatti di corruzione, anche eclatanti, che hanno interessato alcune grandi opere”
  - Iper-regolamentazione, leggi speciali, procedure inutili.....
-

---

# Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese

- nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti a matrice corruttiva,
  - in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture
-



- il Presidente dell'ANAC ***ne informa il procuratore della Repubblica e***, in presenza di fatti gravi e accertati anche nella forma del *whistleblowing*, propone al Prefetto competente:
    - a) di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto
    - b) di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto
-

---

# Organi dell'impresa

- Per la durata della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, sono attribuiti agli **amministratori** tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa ed e' sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Nel caso di impresa costituita in forma societaria, i poteri dell'assemblea sono sospesi per l'intera durata della misura
-

---

....

- nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto **un'informazione antimafia** interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto
  - In questo caso la competenza è prefettizia
-

---

# Monitoraggio esecuzione appalti

- L'Autorità formula, alla Ragioneria generale dello Stato, specifiche richieste di interventi per ispezioni intese a verificare la regolarità delle procedure di affidamento e l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici, ai sensi dell'art. 6, comma 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006
  - La Ragioneria generale dello Stato individua il personale da mettere a disposizione dell'Autorità, la quale provvede ad attribuire a ciascun ispettore l'incarico da svolgere, indica l'ambito e lo scopo dell'intervento, i soggetti presso i quali acquisire i dati e le informazioni e, ove occorra, le modalità di acquisizione degli stessi
-

---

# Quali prospettive

---

---

# Nuovo codice appalti

- ❑ Audizioni FARE
  - ❑ Testo più snello e chiaro
  - ❑ Recupero autonomia servizi e forniture
  - ❑ Professionalizzazione dei Manager degli Acquisti Pubblici (e non solo delle Stazioni appaltanti): *MAP vs RUP*
-

---

# Integrazione con il sistema

## Anticorruzione

- Sistemi di prevenzione della corruzione pensati per la sanità;
    - Rotazione
    - Trasparenza e privacy (es. liste d'attesa)
    - Conflitti d'interesse (es. Commissioni di gara, albi regionali, nazionali...)
  - Dall'Anticorruzione al Management della Integrità: possibile un modello di gestione della integrità appalti?
  - Progetto FARE H.I.P.P.
-

---

# FINE

---