# Il nuovo modello di determina a contrarre dopo i "decreti spending review"

## Con particolare riferimento agli appalti di servizi e forniture

#### di Salvio Biancardi

Nei mesi recenti sono entrate in vigore nuove disposizioni che hanno in buona parte rivoluzionato il modo di procedere agli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'insieme delle nuove norme, che va sotto il nome di "spending review", è entrato in vigore a seguito dell'e-manazione del d.l. 52/2012, convertito in legge 94/2012 e del d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012.

L'obiettivo del legislatore è quello di garantire un risanamento della finanza pubblica passando anche attraverso un sistema centralizzato di acquisti di beni e servizi.

Il nuovo sistema prevede un utilizzo massiccio degli strumenti resi disponibili da Consip Spa, ovvero le Convenzioni ed il Mercato elettronico della pubblica amministrazione, nonché l'utilizzo delle Centrali di committenza.

Al legislatore sembra tuttavia essere sfuggito il fatto che a volte le amministrazioni possono ottenere prezzi vantaggiosi non solamente rivolgendosi a Consip o alle centrali di committenza regionali, ma anche attingendo direttamente al Mercato locale.

Il nuovo sistema di acquisto, vincolato mediante un pesante sistema sanzionatorio, come meglio si dirà tra breve, finisce per svilire l'operato del dipendente pubblico, frenandone l'intraprendenza e l'iniziativa e inducendolo, per evitare le sanzioni, a dare pedissequamente attuazione alla normativa.

Le sanzioni previste dal legislatore sono di diversa tipologia: sanzioni sull'atto, che comportano la nullità del contratto e sanzioni sui soggetti, che vanno dalla responsabilità disciplinare alla responsabilità amministrativa (che può pertanto comportare una responsabilità per danno erariale all'ente).

L'effetto che ne scaturisce è sorprendente, poiché in base all'impostazione voluta dal legislatore l'elemento più essenziale non è risparmiare, ma aderire al Mercato elettronico o alle Convenzioni Consip, oppure alle Centrali di committenza.

In questo panorama il dipendente pubblico si sente costretto ad aderire al sistema centralizzato d'acquisto, per evitare il rischio di subire sanzioni, mentre se potesse effettuare scelte diverse potrebbe, in certi casi, conseguire un maggiore risparmio di spesa.

Certo è difficile pensare che un giudice possa condannare un funzionario pubblico per danno erariale nel caso in cui abbia aggiudicato l'appalto ad un prezzo più basso di quello previsto nei sistemi centralizzati, ma resta pur sempre il rischio che il contratto possa essere ritenuto nullo, con tutte le conseguenze che si possono immaginare.

Passando ora ad uno specifico esame della normativa, l'art. 7 del d.l. 52/2012 dispone che, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sono tenute a fare ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione, ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328.

Ne consegue che, sotto soglia, l'uso del Mercato elettronico sia divenuto la regola generale.

La disposizione era rimasta priva di una specifica sanzione in caso di mancata osservanza da parte delle stazioni appaltanti; il legislatore ha posto rimedio inserendola nel secondo "spending review". Infatti, con l'art. 1, comma 1 del d.l. 95/2012 ha espressamente sancito che i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli "strumenti" di acquisto messi a disposizione da Consip sono:

- 1) nulli;
- 2) costituiscono illecito disciplinare;
- 3) sono causa di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti.

Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene conto anche della differenza tra il prezzo pagato e quello Consip. Tra gli "strumenti" d'acquisto messi a disposizione di Consip non si può certo non annoverare il Mercato elettronico; ecco, pertanto, che l'adempimento è stato così munito di sanzione, in perfetta aderenza allo stile delle recenti riforme introdotte dal nostro legislatore, il quale fa della sanzione lo strumento principale per garantire l'ottemperanza ad ogni riforma che introduce nell'ordinamento giuridico.

L'unico caso in cui è possibile legittimamente sottrarsi al regime del Mercato elettronico è costituito dall'assenza del bene o servizio ricercato; in tale evenienza l'unica alternativa è quella di rivolgersi al libero mercato.

In realtà, nel più lungo periodo, anche questa possibilità verrà gradualmente a mancare, poiché le amministrazioni dovrebbero attivarsi al fine di incentivare l'iscrizione dei propri fornitori al Mercato elettronico ed all'inserimento, nel medesimo, dei beni e servizi che sono attualmente assenti.

Si rammenta che la disciplina sostanziale concernente il Mercato elettronico è contenuta nell'art. 328 del regolamento attuativo del codice dei contratti (d.P.R. 328/2010).

Per quanto attiene, invece, alle Centrali di committenza, l'art. 1, comma 7 del d.l.95/2012 (secondo "spending review") dispone che tutte le amministrazioni sono tenute alternativamente:

- a) ad avvalersi delle Convenzioni o accordi quadro di Consip;
- b) ad avvalersi delle Centrali di committenza regionali di riferimento;
- c) ad esperire proprie autonome procedure, nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul Mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione, messi a disposizione dai soggetti di cui ai precedenti punti a) e b).

Le modalità di acquisto sopra evidenziate riguardano:

- 1. energia elettrica;
- 2. gas;
- 3. carburanti rete;
- 4. carburanti extra rete;
- 5. combustibili per riscaldamento;
- 6. telefonia fissa e mobile.

La disposizione appena illustrata non si applica alle procedure di gara il cui bando sia stato pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 95/2012 (ovvero il 7.7.2012).

In ogni caso è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle sopra indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle modalità descritte, a condizione che:

- 1. gli stessi conseguano, in via alternativa, ad approvvigionamenti:
  - a) da altre centrali di committenza;
  - b) attuati mediante autonome procedure ad evidenza pubblica;
- 2. prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali.

Nelle citate ipotesi i contratti stipulati dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento ai corrispettivi scaturenti da intervenuta disponibilità di convenzioni Consip o di centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico.

Il mancato rispetto delle disposizioni sopra esposte rileva ai fini della responsabilità disciplinare per danno erariale. Inoltre, i contratti stipulati in violazione sono:

- 1. nulli;
- 2. fonte di responsabilità disciplinare;
- 3. fonte di responsabilità amministrativa.

Come si evince, quindi, il fine è quello di conseguire sempre e comunque il risparmio di spesa, mediante l'adesione ad altre centrali di committenza, ma anche mediante l'attivazione di autonome procedure d'appalto, che tuttavia devono rispettare l'evidenza pubblica; pertanto, giusto per fare chiarezza, non risulta possibile l'attivazione di una procedura di cottimo (che, a seconda dei regolamenti adottati da ciascun ente, può arrivare anche ad essere esperita per valori di poco inferiori alla soglia comunitaria).

Viene, infine, riservato ad un successivo decreto la pos-

Spending review

\_\_\_\_\_

șibilità di fissare altre categorie di beni da acquisire con le modalità sopra descritte, tenendo conto del grado di standardidazione dei beni e servizi, del livello di aggregazione della relativa domanda, delle caratteristiche del Mercato e della rilevanza del valore complessivo stimato. Perplessità suscitano alcune disposizioni contraddittorie contenute nel d.l. 95/2012, come quelle che da un lato sono volte a tutelare l'ingresso delle (piccole) imprese negli appalti e poi dall'altro le penalizzano (al pari delle grandi imprese), prevedendo un sostanziale vincolo generale, a carico di tutte le amministrazioni, di recedere dal contratto qualora siano sottoscritte nuove convenzioni Consip che prevedano condizioni economiche migliorative rispetto ai contratti sottoscritti dalle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 13, del d.l. 95/2012). È pur vero che, nel caso in esame, la legge parla di "diritto" (non di obbligo) di recesso, subordinato ad una preventiva valutazione economica complessiva, ma la sua natura sostanzialmente vincolante si percepisce dal fatto che qualora non venga attuato, l'amministrazione debba farne comunicazione alla Corte dei conti, con un atto di sostanziale autodenuncia, entro il 30 giugno di ogni anno. È facile immaginare quelle che potranno essere le conseguenze per le imprese che impossibilitate ad accettare un adeguamento del contratto alle condizioni Consip vengano a subire gli effetti previsti dalla nuova normativa. Infatti, le imprese, per onorare il contratto con una amministrazione, potrebbero, medio tempore, essersi impegnate (contrattualmente ed economicamente) a

loro volta con propri fornitori o prestatori di lavoro (ad

esempio si pensi all'acquisto di scorte di magazzino). Vero è che forse questa norma potrebbe, in fondo (nonostante il vincolo derivante dalla autodenuncia alla Corte dei conti), non essere mai attuata, dato che viene imposto alle amministrazioni che recedano dai contratti per aderire alle nuove convenzioni Consip il pagamento del 10% delle prestazioni non erogate (oltre, naturalmente, a quanto è stato regolarmente eseguito), dovendo pertanto effettuare, come già evidenziato, una propedeutica e complessiva valutazione di convenienza economica dell'operazione.

La valutazione, in molti casi, potrebbe non rivelarsi sempre agevole, soprattutto qualora la prestazione del fornitore non sia determinata in modo puntuale, ma in via approssimativa (contratti o erogazioni a consumo). In tali casi non è difficile immaginare l'insorgere di un contenzioso tra amministrazione ed impresa fornitrice. Viene pertanto da porsi una domanda: in un'ottica di contenimento della spesa pubblica il legislatore si è posto anche il problema dei possibili costi che potrebbero emergere a seguito del più che probabile contenzioso in caso di recesso dal contratto?

In ultima analisi tutto ciò fa tristemente pensare alla sostanziale inadeguatezza delle disposizioni emanate dal Governo nei testi normativi appena introdotti. Si propongono di seguito alcuni schemi riepilogativi che illustrano in sintesi le novità introdotte dalla nuova normativa. Inoltre, si fornisce il fac-simile di determina a contrarre concernente le procedure di acquisto mediante l'utilizzo del Mercato elettronico.

## Vincoli nell'acquisto di beni e servizi derivanti dall'utilizzo del Mercato elettronico della pubblica amministrazione (art. 7, comma 2, d.l. 52/2012, convertito in I. 94/2012)

Settori merceologici coinvolti	Modalità di acquisto	Procedure alternative (presupposti)	Casi di esenzione della normati- va di cui all'art. 7	Sanzioni
Tutti i settori merce- ologici presenti nel Mercato elettronico.	L'art. 328, comma 4, del regolamento attuativo del Codice dei contratti (d.P.R. 207/2010) dispone che le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di beni e servizi setto soglia: a) attraverso un confronto concorrenziale delle offerte pubblicate all'interno del Mercato elettronico o delle offerte ricevute sulla base di una richiesta di offerta rivolta ai fornitori abilitati; b) in applicazione di procedure in economia.	L'acquisto mediante l'utilizzo del Mercato elettronico presuppone la necessaria presenza del bene o del servizio all'interno del Mercato medesimo.  Qualora il bene non sia presente le amministrazioni non potranno che procedere al di fuori del Mercato elettronico (resta comunque sempre da verificare l'adesione ad una eventuale convenzione Consip o all'utilizzo dei relativi parametri in caso di autonome procedure d'acquisto).	Come precisato dall'art. 7, comma 2 del d.l. 52/2012 e dall'art. 328, comma 3 del d.P.R. 207/2010, le acquisizioni mediante Mercato elettronico possono essere effettuate per valori contrattuali inferiori alla soglia comunitaria.  A partire da valori contrattuali pari alla soglia comunitaria le stazioni appaltanti utilizzano procedure tradizionali di selezione dei concorrenti (oppure ricorrono alle Convenzioni Consip o all'utilizzo dei relativi parametri in caso di autonome procedure d'acquisto).	I contratti stipulati in violazione della illustrata discipli- na sono: 1. nulli; 2. fonte di responsabilità disciplinare; 3. fonte di responsabilità amministrativa.

## Vincoli nell'acquisto di beni e servizi (art. 1, comma 7 d.l. 95/2012, convertito in l. 135/2012)

Settori merceologici coinvolti	Modalità di acquisto	Procedure alternative (presupposti)	Casi di esenzione della normativa di cui al comma 7	Sanzioni
Energia elettrica, gas, carburanti rete, carburanti extra rete, combustibili per riscal- damento, telefonia fissa e mobile.	a) convenzioni Consip; b) accordi quadro delle Centrali di committenza regionali; c) autonome procedure, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul Mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione, messi a disposizione dai soggetti di cui ai precedenti punti a) e b).	In ogni caso è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle citate categorie merceologiche, anche al di fuori delle modalità descritte, a condizione che:  1) gli stessi conseguano ad approvvigionamenti: a) da altre centrali di committenza; b) da procedure ad evidenza pubblica;  2) prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali;  3) i contratti così stipulati siano comunque sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico.	La disposizione appena illustrata non si applica alle procedure di gara il cui bando sia stato pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 95/2012 (ovvero il 7.7.2012).	I contratti stipulati in violazione della illustrata disciplina sono: 1) nulli; 2) fonte di responsabilità disciplinare; 3) fonte di responsabilità amministrativa.

### DETERMINA DI INDIZIONE ACQUISTI IN ECONOMIA

LOGO AMMINISTRAZIONE

N.B.: Tutte le parti in grassetto sono opzionali: il loro inserimento va valutato caso per caso in funzione della tipologia di gara e/o delle finalità perseguite.

☐ AL Settore BILANCIO E PROGRAMMAZIONE per competenza
□ ALL'ARCHIVIO GENERALE
□ ALL'ALBO PRETORIO
☐ RITORNI al Settore Appalti per l'esecuzione

DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE N
-------------------------------

DEL

Spending review

en

#### IL DIRIGENTE SETTORE APPROVVIGIONAMENTI

- Rilevato che, ai sensi dell'art. 26, comma 3, della legge 488/1999, le amministrazioni pubbliche che non abbiano
  aderito alle convenzioni Consip di cui al comma 1 dell'articolo citato, ed intendano espletare autonome procedure
  di gara per l'acquisto di beni/servizi comparabili con quelli oggetto delle predette convenzioni, sono tenute ad utilizzarne i relativi parametri di prezzo e qualità;
- Considerato che sono attive convenzioni Consip relative a beni/servizi comparabili con quelli da acquisire, e in particolare ....... (citare gli estremi della convenzione);
- Dato atto che l'ente non ha inteso aderire alle predette convenzioni per l'approvvigionamento in oggetto, procedendo autonomamente e ponendo a base della gara da espletare i requisiti di qualità e prezzo specificati nelle suddette convenzioni, con esclusione delle offerte peggiorative sotto il profilo economico e prestazionale;

oppure

- Dato atto che non sono attive convenzioni Consip di cui all'art. 26, comma 1, della legge 488/1999 aventi ad oggetto beni/servizi comparabili con quelli relativi alla presente procedura di approvvigionamento;
- Constatato che la fornitura/il servizio in oggetto rientra nei limiti di valore e nelle categorie merceologiche elencate dal regolamento comunale per l'acquisizione in economia di beni e servizi, in conformità al d.P.R. n. 207/2010;
- Ritenuto, pertanto, di procedere mediante acquisizione in economia, con richiesta di almeno 5 offerte (qualora siano presenti sul Mercato altrettanti operatori economici idonei) ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163/2006 e del Regolamento comunale per la disciplina dei contratti, utilizzando il Mercato elettronico della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 328 del d.P.R. 207/2010, in conformità a quanto disposto dall'art. 7 del d.l. 52/2012, convertito in legge 94/2012;
- Rilevato che sono stati condotti accertamenti volti ad appurare l'esistenza di rischi da interferenza nell'esecuzione dell'appalto in oggetto e che
- non sono stati riscontrati i suddetti rischi, pertanto non è necessario provvedere alla redazione del DUVRI. Non sussistono conseguentemente costi per la sicurezza;
- oppure
- sono stati riscontrati i suddetti rischi. Si è pertanto provveduto alla redazione del DUVRI, il quale viene allegato al presente provvedimento quale parte integrante. Nel citato documento è stato quantificato il costo per la sicurezza;
- oppure
- sono stati riscontrati i suddetti rischi. Si è pertanto provveduto alla redazione del DUVRI, il quale viene allegato al presente provvedimento quale parte integrante. Nel citato documento è stato precisato che il costo per la sicurezza è pari a zero;
- oppure
- non sono stati riscontrati i suddetti rischi. Si è comunque provveduto alla redazione di una scheda di avvertenze per il fornitore, agli atti;
- (L'esito del sopra citato accertamento dovrà essere comunicato alle ditte nella lettera d'invito, trasmettendo, altresì, qualora ne ricorrano le condizioni, una copia del DUVRI con l'eventuale quantificazione dei costi per la sicurezza)
- Precisato, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 267/2000, che:
- con l'esecuzione del contratto si intende realizzare il seguente fine: .....;
- il contratto ha ad oggetto la fornitura .....;
- il contratto verrà stipulato mediante: corrispondenza commerciale oppure/scrittura privata;
- le clausole negoziali essenziali sono contenute nel foglio patti e condizioni (oppure nel modello offerta oppure nel capitolato speciale);
- la scelta del contraente viene effettuata mediante acquisto in economia e con l'impiego del Mercato elettronico con

le modalità di cui al d.P.R. n. 207/2010 e dell'art. 81 del d.lgs. 163/2006 con l'utilizzo del criterio del prezzo più basso (oppure al massimo ribasso su base d'asta oppure dell'offerta economicamente più vantaggiosa);

- Visto:
- il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con d.lgs. n. 267 del 18.8.2000, ed in particolare gli artt. 107 e 192;
- il d.P.R. n. 207/2010 Regolamento di attuazione del Codice dei contratti ed in particolare l'art. 328 che fissa le regole di funzionamento del Mercato elettronico;
- il d.lgs. n. 81/2008 e, in particolare, l'art. 26, comma 6;
- la legge 123/2007;
- la determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 3 del 5.3.2008;
- il d.lgs. n. 163/2006 Codice Appalti, ed in particolare gli articoli 125;
- l'art. 26 della legge 488/1999;
- il Regolamento comunale per la disciplina dei contratti;
- il d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445;
- Visto l'art. ...... del Regolamento comunale per la disciplina dei contratti, che individua le tipologie di beni e servizi acquisibili in economia;
- Considerato che l'approvvigionamento di cui al presente provvedimento è finanziato con mezzi propri di bilancio (oppure mutuo, in conformità al provvedimento di finanziamento ......specificare);

_	Vista la deliberazione del Consiglio comunale n del, dichiarata immediatament
	eseguibile, che ha approvato il bilancio di previsione 200, e il bilancio pluriennale 20°/200 e le
	deliberazione di Giunta n, adottata in data, dichiarata immediatamente eseguibile, con la quale
	stato approvato il peg per l'anno 200;
(fo	ormula da inserire qualora il provvedimento abbia rilevanza contabile)

### **DETERMINA**

- di utilizzare il criterio del prezzo più basso (oppure il massimo ribasso su base d'asta oppure dell'offerta economicamente più vantaggiosa);
- 3) di individuare quali clausole negoziali essenziali quelle riportate nel Foglio Patti e Condizioni Allegato A e/o quelle specificate nel modulo offerta/capitolato tecnico Allegato B agli atti, che contestualmente si approva/approvano;
- 4) di quantificare il valore dell'appalto in euro...... Iva esclusa;
- 5) di dare atto che non sussistono costi della sicurezza per rischio da interferenza, in quanto non sono state rilevate interferenze;

oppure

di dare atto che i costi della sicurezza per rischio da interferenza, non soggetti a ribasso, sono pari a ......, come rilevabile nel DUVRI allegato;

oppure

di dare atto che i costi della sicurezza per rischio da interferenza sono pari a zero, come rilevabile nel DUVRI allegato;

- 6) di porre a base d'asta della gara l'importo di euro .....;
- 8) di demandare l'individuazione dei termini di ricezione delle offerte e di apertura dei plichi ad apposita lettera d'invito che specificherà anche le modalità di presentazione della documentazione di gara;
- 9) di stabilire che ai sensi dell'art. 26, comma 3 della legge 488/199, le risultanze delle offerte verranno confrontate con

Spending review

le variabili di qualità e prezzo rinvenibili nelle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.a., in vigore al momento dell'indizione della gara e concernenti beni e/o servizi comparabili con quelli oggetto della presente procedura. Le variabili suddette varranno quali parametri di riferimento ai fini dell'aggiudicazione. Non saranno tenute in considerazione offerte peggiorative sotto il profilo economico e prestazionale;

- 10) di demandare l'esame delle offerte e della documentazione di gara ad una apposita commissione;
- 11) di stabilire che la fornitura verrà aggiudicata alla ditta che avrà presentato l'offerta economica più bassa (oppure avrà conseguito il punteggio prezzo-qualità più elevato);
- 12) di provvedere all'aggiudicare la fornitura/servizio anche in presenza di una sola offerta valida;
- 13) di disporre che il pagamento verrà effettuato a seguito di presentazione di fatture debitamente controllate e vistate in ordine alla regolarità e rispondenza formale e fiscale;

14) di prenotare la spesa complessiva presunta di euro,00=, Iva compresa, come segue:
BILANCIO 200: euro,00, così suddivisi:
capeuro,00, impegno di spesa n cap euro,00, impegno di spesa n
oppure di precisare che il presente atto non ha rilevanza contabile in quanto l'aggiudicazione della fornitura avverrà con apposito provvedimento con il quale saranno assunti anche i relativi impegni di spesa;
15) di dare atto che le ditte verranno informate che non sussistono rischi da interferenza e che il costo della sicurezza è pertanto pari a zero;
oppure
di dare atto che copia del Duvri unitamente alla quantificazione del costo della sicurezza verrà reso disponibile alle ditte al fine della formulazione delle offerte;
oppure
di disporre l'invio al fornitore, unitamente all'ordine di fornitura, della scheda di avvertenze citata in premessa;
16) di disporre che il presente provvedimento venga pubblicato all'Albo pretorio ai fini della generale conoscenza;
17) di dare atto che, a norma dell'art. 331 del d.P.R. 207/2010 l'esito dell'affidamento verrà reso noto tramite avviso di post-informazione sul sito istituzionale dell'ente.
luogo, data,
IL DIRIGENTE