

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI PARTHENOPE

Dipartimento di Giurisprudenza

CORSO DI STUDI in *MANAGEMENT PUBBLICO*

Diritto dei contratti e delle obbligazioni

mod. I

Prof.ssa Bianca Nicla Romano

A.A. 2023-2024

**GLI STRUMENTI DI ACQUISTO DELLE
CENTRALI DI COMMITTENZA: ACCORDI
QUADRO – MEPA – SDAPA**

Le centrali di committenza

Come detto, ai sensi dell'art. 1 lettera i) dell'All. I.1 le centrali di committenza sono *stazioni appaltanti o enti concedenti che forniscono attività di centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti o enti concedenti e, se del caso, attività di supporto all'attività di committenza.*

Sono soggetti definiti come *aggregatori* dall'art. 9 del D.L. n. 66/2014 (recante Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, e convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89); ad essi si ricorre al fine di conseguire un maggiore efficientamento dei costi e delle risorse e rappresentano lo strumento migliore per:

- Centralizzare gli acquisti, così da autorizzare agli acquisti poche e qualificate centrali di committenza in relazione a determinate categorie merceologiche;
- Razionalizzare gli acquisti per realizzare un reale risparmio;
- Professionalizzare le Stazioni Appaltanti, le quali, proprio in ragione del minor numero si specializzeranno nel settore acquisitivo di riferimento.

Le centrali di committenza

La centralizzazione è stata per la prima volta individuata quale priorità a livello europeo dalle dir. 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Nei *considerando* si riconosceva la capacità di consentire, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica.

Nelle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE gli istituti di centralizzazione venivano meglio valorizzati, delineandone il ruolo e le potenzialità di utilizzo (considerando 69, 70, 71, 72, 73).

Le centrali di committenza

DIR. 2014/24/UE

Segnatamente, nei considerando:

Sono individuate due modalità con cui possono operare le centrali di committenza, e cioè **attività diretta**, come centri di acquisto, e **attività indiretta**, come intermediari, mediante aggiudicazione di contratti (accordi quadro) o realizzazione di sistemi dinamici di acquisizione (c. 69).

Si esclude dall'ambito di applicazione delle procedure di cui alla presente direttiva l'aggiudicazione, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice ad una centrale di committenza, di un appalto pubblico per la fornitura di attività di centralizzazione committenze (c. 70).

Si distingue l'affidamento congiunto dal sistema di centralizzazione della committenza (c. 71).

Si incentiva l'uso dei metodi di comunicazione elettronica nell'ambito della centralizzazione (c. 72).

Si individua la centralizzazione come metodo e strumento per promuovere la cooperazione transfrontaliera (c. 73).

Le centrali di committenza

Le centrali di committenza svolgono un ruolo fondamentale per la razionalizzazione e la digitalizzazione della P.A., perché rendono possibile centralizzare gli acquisti in quanto soggetti aggregatori (come la Consip).

Infatti, quando si fa riferimento alla digitalizzazione delle procedure non si fa riferimento solamente al processo di semplificazione dell'azione amministrativa e di accesso alle gare, ma anche ai controlli da effettuare sulle commesse pubbliche e la digitalizzazione è lo strumento più adeguato per la tracciabilità.

Grazie ad esso si può realizzare l'*e-procurement* negli acquisti pubblici, ovvero l'informatizzazione negli affidamenti pubblici, anche per la fase di stipula del contratto, per la quale il mancato utilizzo di strumenti telematici è sanzionato con la nullità del contratto stesso.

Le centrali di committenza

A proposito della qualità di soggetti aggregatori delle centrali di committenza riguardo, la Det. ANAC n.3/2015 ha precisato che *«la nozione di soggetto aggregatore presuppone, quanto a funzione, quella di centrale di committenza, ma nel contempo la supera, costituendo la prima una forma evoluta della seconda, in quanto si tratta di centrale di committenza qualificata ed abilitata (ex lege o tramite preventiva valutazione dell'ANAC e successiva iscrizione nell'apposito elenco) all'approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei soggetti che se ne avvalgono. Pertanto, pur con la precisazione appena evidenziata, si può ritenere che il soggetto aggregatore sia una centrale di committenza».*

Le centrali di committenza

Grazie ad esse, le pubbliche amministrazioni, nell'ottica della *spending review*, possono procurarsi beni e servizi attraverso un processo di acquisto semplificato rispetto alle ordinarie procedure concorsuali di aggiudicazione, con l'indubbio vantaggio di ridurre i costi unitari ed i tempi di approvvigionamento e di aumentare la trasparenza oltre che la concorrenza.

Le modalità di affidamento si basano, per lo più, sulle convenzioni stipulate dalla Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'Economica e delle Finanze, e sugli acquisti mediante il MePA.

Le centrali di committenza

Le Centrali di Committenza e la Consip, dunque, svolgono un ruolo importante nell'ambito del processo di modernizzazione del settore pubblico, in quanto concretizzano la digitalizzazione del mercato delle Pubbliche Amministrazioni italiane garantendo, in tal modo, efficienza, trasparenza e ottimizzazione delle risorse.

La vera innovatività del nuovo Codice è stata proprio quella di affidarsi completamente a procedure totalmente digitali per la gestione delle gare, non solo per la stipula e la gestione del contratto, ma anche per la verifica degli operatori privati in ordine al possesso dei requisiti per contrattare con la Pubblica Amministrazione.

Le centrali di committenza

Come detto, le stazioni appaltanti devono fare ricorso alla centrale di committenza ovvero procedere mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica, nei casi in cui non siano in possesso della qualificazione.

Nell'ambito delle procedure di committenza, esse sono responsabili del rispetto del codice per le attività che sono loro direttamente imputabili, quali:

- a) l'aggiudicazione di un appalto nel quadro di un sistema dinamico di acquisizione gestito da una centrale di committenza;
- b) lo svolgimento della riapertura del confronto competitivo nell'ambito di un accordo quadro concluso da una centrale di committenza;
- c) ai sensi dell'articolo 59, comma 4, lettere a) e c), la determinazione di quale tra gli operatori economici parte dell'accordo quadro svolgerà un determinato compito nell'ambito di un accordo quadro concluso da una centrale di committenza.

(Art. 62, comma 12).

Le centrali di committenza

Le Centrali di Committenza sono istituite sia a livello locale che regionale; esse agiscono come intermediari tra le Pubbliche Amministrazioni e i fornitori e la loro funzione principale è quella di semplificare le procedure di approvvigionamento, promuovendo economie di scala e garantendo una maggiore competitività tra i fornitori.

L'ottimizzazione del processo di acquisto pubblico si è ottenuta grazie all'integrazione delle Centrali di Committenza con la Consip.

Segnatamente, le centrali di committenza possono:

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

Le centrali di committenza

Ai sensi dell'art. 62 esse devono essere qualificate per gestire appalti di forniture e servizi di importo superiore ai 140.000 €, appalti per lavori di importo superiore ai 500.000 €.

Le centrali di committenza qualificate ed i soggetti aggregatori qualificati 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 e agli ambiti territoriali di riferimento.

Ogni tre anni (ai sensi dell'art. 5 del D.P.C.M. 11 novembre 2014), ANAC mantiene e aggiorna un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate, di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

La CONSIP

La Consip è dotata di una *piattaforma telematica* per la gestione degli acquisti che, nel corso degli anni, si è sviluppata progressivamente con nuovi strumenti di acquisto/negoziazione e funzionalità e che ha ricevuto un ulteriore e forte impulso dall'obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici fra stazioni appaltanti e imprese nelle gare pubbliche sopra-soglia comunitaria.

Attraverso il programma *acquistinretepa*, essa mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni i cd. «strumenti di acquisto» che, ai sensi dell'art. 3, lett. cc) dell'all. I.1, sono strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo. Vi rientrano:

- 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 sono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo.

La CONSIP

Oltre a tali strumenti, la Consip può avvalersi anche di «strumenti di negoziazione» che, ai sensi della lett. dd) dello stesso art. 3, sono strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo.

Vi rientrano:

- 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 del codice.

Le convenzioni quadro

Tali istituti sono stati i primi messi a disposizione da Consip agli enti pubblici per l'espletamento dei loro acquisti.

Essi sono stati introdotti dall'art. 26 della L. 488/99 che ha delineato un sistema grazie al quale si possono individuare imprese per la fornitura di beni e servizi attraverso l'attribuzione al MEF della funzione di stipulare, anche avvalendosi di società specializzate, apposite convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano *«ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato»*.

Le convenzioni quadro

Rappresentano un tipico esempio di Contratto Quadro, in virtù del quale l'impresa prescelta con una gara europea si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla Convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi.

Grazie ad esse la Consip non si limita a fornire strumenti di negoziazione, ma agisce come Stazione Appaltante, perché aggiudica una procedura di gara per beni e/o servizi che essa stessa decide e caratterizza.

Le convenzioni quadro

Le fasi sono le seguenti:

- 1) Consip pubblica il bando e stipula il contratto con i fornitori;
- 2) Le amministrazioni emettono ordini diretti, alle condizioni ed ai prezzi stabiliti in convenzione, inviati telematicamente ai fornitori collegandosi al sito *acquistinretepa.it* ed accedendo alla vetrina delle convenzioni o navigando sul «catalogo prodotto» può scegliere il prodotto o il servizio a cui è interessata.
- 3) Se la convenzione non è attiva o non è idonea, le pubbliche amministrazioni utilizzano *alternativamente* gli strumenti di *acquisto* e di *negoziazione*, anche telematici, messi a disposizione da Consip o effettuano procedure di *affidamento in forma associata*, mediante la costituzione di reti o l'adesione a reti già esistenti, ovvero in via autonoma, con le modalità previste dal Codice e dalle relative previsioni di attuazione.

Le convenzioni quadro

L'impresa che si aggiudica la gara, dunque, stipulerà un Contratto di Convenzione con Consip in virtù del quale sarà, poi, tenuta a stipulare Contratti Attuativi con tutti gli enti pubblici che intendano o debbano acquistare i beni e/o servizi messi in gara da Consip ai prezzi di aggiudicazione di Consip.

Tutte le Amministrazioni, che siano o meno obbligate ad aderire alle Convenzioni, possono accedere allo stesso listino dei beni e/o servizi negoziati da Consip.

Quest'ultima, dal canto suo, inserisce nel Capitolato di Gara quei beni e/o servizi che possono soddisfare le esigenze di una ampia gamma di Amministrazioni, ovvero i cosiddetti beni e/o servizi standardizzabili.

Le convenzioni quadro

Sono obbligate ad utilizzare lo strumento della Convenzione tutte le amministrazioni statali, comprese le scuole e l'università, per particolari categorie merceologiche stabilite ogni anno con decreto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (le cosiddette “convenzioni obbligatorie”), al fine di sviluppare e promuovere una programmazione oculata ed efficiente degli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali (art. 1, c. 510, della L. n. 208/2015).

Le convenzioni quadro

È prevista la possibilità di acquistare beni e servizi in deroga rispetto all'obbligo di utilizzare le convenzioni Consip nel caso in cui il bene o il servizio oggetto delle convenzioni attive non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Relativamente a tale carenza il confronto deve essere operato tra lo specifico fabbisogno dell'ente ed il bene o il servizio oggetto di convenzione e deve riguardare esclusivamente le caratteristiche del bene o del servizio stesso e la valutazione non può estendersi ad elementi ulteriori.

Le convenzioni quadro

Sono escluse dall'obbligo di fare ricorso a Consip Regioni, Province, Enti Locali, Sanità ecc., che hanno solo la facoltà di ricorrere alle convenzioni stipulate da Consip; esse, infatti, possono utilizzare, altre forme alternative di acquisto in autonomia previste dal Codice nel rispetto, però, dei parametri di qualità e prezzo fissati dalla stessa Consip, pena la sanzione della nullità in caso di violazione del rispetto dei parametri prezzo-qualità.

Le convenzioni quadro

Se previsto nel bando, le convenzioni possono essere stipulate:

- Con una o più imprese alle stesse condizioni contrattuali proposte dal migliore offerente;
- Per specifiche categorie di amministrazioni oppure per specifici ambiti territoriali.

Le convenzioni possiedono, inoltre, le seguenti caratteristiche:

- devono interessare varie categorie merceologiche;
- devono essere attive per un periodo determinato;
- sono divise in lotti funzionali dell'area geografica di interesse o in base alle caratteristiche tecniche.

Le convenzioni quadro

I contratti stipulati in violazione degli obblighi 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.

La disposizione non si applica alle Amministrazioni dello Stato 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. ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza.

Tale decreto, inoltre, ha introdotto l'obbligatorietà anche delle centrali di committenza locali per categorie merceologiche.

Le convenzioni quadro

Il Consiglio di Stato, V sez., con la sentenza n. 1937 del 28/03/2018 ha riconosciuto la possibilità di non aderire alle convenzioni Consip se l'amministrazione risparmia appaltando in autonomia.

In pratica, anche se la convenzione Consip, di norma, è obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche, la scelta della stazione appaltante è legittima e giustificata se è dimostrato di aver acquisito il contratto per proprio conto a condizioni economiche più favorevoli perché il risparmio rispetto agli importi definiti dalla Consip è condizione sufficiente, nell'attuale ordinamento giuridico, per non acquisire il servizio, la fornitura o il lavoro, tramite una convenzione Consip.

Anche il Consiglio di Stato ha ribadito che alle amministrazioni è consentito solo in via eccezionale e motivata di procedere in modo autonomo, a condizione che possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, non essendo loro consentito di travalicare le regole legali che sottendono al richiamato rapporto fra regola ed eccezione (n. 4190 del 19/06/2019).

Le convenzioni quadro

Il MEF, entro il 31 dicembre di ogni anno, deve individuare, tramite decreto, le categorie di beni e servizi e le soglie dal superamento delle quali le amministrazioni statali, centrali e periferiche, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie, le Regioni, gli enti regionali, gli enti locali, nonché loro consorzi ed associazioni, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. (art. 9, co. 3, D.L. 66/2014).

Le convenzioni quadro

Tra i vantaggi che si registrano nell'aderire ad una Convenzione, c'è innanzitutto la convenienza del prezzo di acquisto, il quale è legato all'aggregazione della domanda di tutte le pubbliche amministrazioni e dipende dai volumi delle gare indette da Consip che il mercato considera importanti.

Ma c'è anche quello che i termini contrattuali che regolano il Contratto Attuativo di adesione, scritti da Consip e pubblicati in gara, sono estremamente chiari riducendo notevolmente il rischio di contenzioso per gli Enti in fase di esercizio contrattuale. Infatti, l'assunzione del rischio di contenzioso resta tutto a carico di Consip in fase di aggiudicazione della Convenzione.

Accordi quadro

Per Accordo quadro si intende un accordo tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici in cui si definiscono le condizioni generali dell'appalto, rimandando a successivi “appalti specifici” l'approvvigionamento effettivo da parte delle amministrazioni individuate nell'avviso di indizione della gara.

Gli accordi quadro, dunque, definiscono le clausole generali che, in un determinato periodo, regolano i contratti da stipulare ed il loro scopo è quello di **stabilire le condizioni della fornitura e le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo**, in particolare per quanto riguarda i prezzi, ma anche le quantità previste, rimandando a successivi «appalti specifici» l'effettivo approvvigionamento per le singole amministrazioni.

Nel nuovo Codice la disciplina è contenuta nell'art. 59.

Accordi quadro

Come strumento pubblico di acquisto essi consentono:

- un **regime temporale differenziato**, a seconda che l'appalto riguardi settori *ordinari* (per i quali l'accordo non potrà durare più di quattro anni) o *speciali* (per i quali l'accordo non potrà durare più di otto anni);
- un **sistema di flessibilità e semplificazione** per le amministrazioni negli appalti caratterizzati da ripetitività, potendo, le stazioni appaltanti accorpate in un'unica procedura una serie di prestazioni ripetitive ed omogenee che vanno acquistate se ve ne sia la necessità e fino al raggiungimento dell'importo contrattuale massimo;
- **adattabilità massima** per gli appalti relativi alle manutenzioni ordinarie e alle forniture.

Accordi quadro

La principale differenza tra accordo quadro e convenzione è che quest'ultima non è un contratto di durata essendo basata su un massimale prestabilito, esaurito il quale il contratto sarà concluso e può essere stipulata solo da soggetti aggregatori.

L'Accordo quadro, invece, è lo strumento grazie al quale si provvede alla disciplina generale alla quale gli operatori economici devono attenersi in vista della stipulazione dei successivi contratti esecutivi, entro il limite economico costituito dalla quota parte di rispettiva assegnazione nell'interesse e secondo le esigenze dell'amministrazione.

Esso è utilizzato quando le pubbliche amministrazioni non sono in grado di predeterminare, in maniera precisa e circostanziata, i quantitativi dei beni da acquistare oppure nelle ipotesi in cui questi siano caratterizzati da rapida obsolescenza tecnica e/o da forti oscillazioni dei valori di mercato, così che tra accordo quadro e contratto esecutivo deve esservi necessariamente identità di oggetto (prestazioni e remunerazione delle stesse già prefissate).

Accordi quadro

L'art. 59 prevede che le stazioni appaltanti possono concludere accordi quadro di durata non superiore a quattro anni, salvo casi eccezionali debitamente motivati, in particolare con riferimento all'oggetto dell'accordo quadro.

L'accordo quadro indica il valore stimato dell'intera operazione contrattuale. In ogni caso la stazione appaltante non può ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del codice o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza.

Ai fini dell'ottenimento di offerte migliorative, il ricorso all'accordo quadro non è ammissibile ove l'appalto consequenziale comporti modifiche sostanziali alla tipologia delle prestazioni previste nell'accordo.

Accordi quadro

In sede di appalto, non possono apportarsi modifiche sostanziali alle condizioni fissate nell'accordo quadro.

Quando l'accordo quadro sia concluso con un solo operatore economico, gli appalti sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro stesso. La stazione appaltante può consultare per iscritto l'operatore economico chiedendogli di completare la sua offerta, se necessario.

Il comma 4 prevede, poi, le modalità di conclusione dell'accordo quadro con più operatori economici. Esse sono:

a) secondo i termini e le condizioni dell'accordo quadro, senza riaprire il confronto competitivo, quando l'accordo quadro contenga tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, nonché le condizioni oggettive, stabilite nei documenti di gara dell'accordo quadro, per determinare quale degli operatori economici parti dell'accordo effettuerà la prestazione. In tale caso l'individuazione dell'operatore economico che effettuerà la prestazione avviene con decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione;

Accordi quadro

b) La seconda modalità prevede la riapertura del confronto competitivo tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, se quest'ultimo non contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture;

c) infine, la terza modalità prevede la possibilità di procedere in parte senza la riapertura (di cui alla lettera a)) e in parte con la riapertura del confronto competitivo (di cui alla lettera b)), se questa possibilità è stata stabilita dalla stazione appaltante nei documenti di gara per l'accordo quadro.

La scelta tra le due procedure avviene in base a criteri oggettivi che sono indicati nei documenti di gara per l'accordo quadro e che stabiliscono anche quali condizioni possono essere soggette alla riapertura del confronto competitivo.

Le possibilità previste dalla terza modalità si applicano anche a ogni lotto di un accordo quadro per il quale tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione sono definiti nell'accordo quadro, indipendentemente dal fatto che siano stati stabiliti tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione per altri lotti.

Accordi quadro

Gli eventuali confronti competitivi di cui al comma 4, come prescrive il successivo comma 5, si basano sulle stesse condizioni applicate all'aggiudicazione dell'accordo quadro, se necessario precisandole, e su altre condizioni indicate nei documenti di gara per l'accordo quadro, secondo la seguente procedura:

- a) per ogni appalto da aggiudicare la stazione appaltante consulta per iscritto gli operatori economici che sono in grado di eseguire l'oggetto dell'appalto;
- b) la stazione appaltante fissa un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico, tenendo conto della complessità dell'oggetto dell'appalto e del tempo necessario per la trasmissione delle offerte;
- c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto non è reso pubblico fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione;
- d) la stazione appaltante aggiudica l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nei documenti di gara per l'accordo quadro.

Il MePA

Il MePA è il mercato digitale delle Pubbliche Amministrazioni all'interno del quale esse si approvvigionano di beni, servizi e lavori di manutenzione offerti dai fornitori abilitati, per importi **inferiori alla soglia di rilevanza europea**.

È stato introdotto dal D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 che lo definisce come «*l'insieme delle procedure di scelta del contraente attuate in via elettronica e telematica*».

Esso è messo a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni dalla Consip S.p.A. e si inserisce nel sistema *Business to Government* (detto anche (*Business to Administration*)) che è un sistema di commercio elettronico all'interno del quale gli operatori economici possono interfacciarsi con la Pubblica Amministrazione attraverso il sistema dell'*E-procurement*, che consente acquisti pubblici tramite piattaforme telematiche.

La Consip pubblica i bandi del MePA a cui i fornitori possono abilitarsi, se soddisfano i requisiti fissati e le condizioni generali. Una volta abilitatisi, essi pubblicano le loro offerte.

Infine, le amministrazioni emettono ordini diretti o negoziano prezzi e condizioni di fornitura migliorativi, attraverso richieste di offerta o trattative dirette.

Il MePA

Ai sensi dell'art. 1, lett. e) del D. P.R. 101/2002, gli enti e le amministrazioni pubbliche legittimati a fare acquisti attraverso il MePA sono:

- le amministrazioni statali, tra cui anche le scuole;
- le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo;
- Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e le loro associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- le aziende e amministrazioni del Servizio sanitario nazionale;
- gli enti del servizio sanitario nazionale;
- le amministrazioni territoriali non regionali;
- gli organismi di diritto pubblico;
- gli istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura e loro associazioni;
- gli enti pubblici non economici nazionali, locali o regionali;
- l'ARAN – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle P.A.;
- le agenzie di cui al D.Lgs. 300/1999;
- le Onlus e associazioni di volontariato.

Il MePA

Lo svolgimento della procedura di vendita/acquisto sul Mercato elettronico si articola in tre fasi:

- 1) Consip si occupa di pubblicare i bandi del Mercato elettronico;
- 2) i fornitori si abilitano secondo i requisiti e pubblicano le loro offerte inerenti gli appalti;
- 3) le P.A. emettono ordini diretti o trattano prezzi e condizioni di fornitura migliori, attraverso richieste di offerta o negoziazioni dirette.

Il MePA

Le Pubbliche Amministrazioni possono consultare i cataloghi dei soggetti abilitati e valutare le offerte per poi emettere un ordine di acquisto (OdA) o una richiesta di offerta (RdO).

L'**OdA** consente all'Amministrazione di acquistare il bene e/o il servizio, pubblicato a catalogo a seguito dell'attivazione di una convenzione o dell'abilitazione al MePA, compilando e firmando digitalmente l'apposito documento d'ordine creato dal sistema.

L'**RdO** può essere

- **semplice**, quando c'è un lotto unico ed è sempre aggiudicata al minor prezzo; viene adoperata laddove manchi una rispondenza immediata, instaurandosi una procedura competitiva di selezione attraverso cui sollecitare un gruppo ristretto di fornitori a presentare un'offerta migliorativa rispetto a quanto indicato nel catalogo elettronico (e ciò meglio si presta per procedure di acquisto di beni e servizi a più elevato valore intrinseco);
- **evoluta**, che, invece, può essere aggiudicata sia a minor prezzo che al miglior rapporto qualità prezzo. Può prevedere sia un lotto unico che più lotti, anche con diverse categorie sullo stesso lotto.

Il MePA

Oltre all'OdA e al RdO, quali modalità di negoziazione del MePA esistono anche:

La **trattativa diretta**, è una modalità di negoziare direttamente con un unico operatore economico e rappresenta una modalità di acquisto semplificata rispetto alla stessa RdO. Tramite essa:

- la richiesta viene rivolta ad un unico operatore europeo;
- la procedura di compilazione da parte della P.A. è semplificata rispetto all'RdO;
- la procedura può essere utilizzata, sempre mediante invito ad un unico fornitore, sia per affidamento diretto che per affidamenti di importo superiore, fino al limite delle soglie europee;

Il MePA

Il **confronto di preventivi** che, a differenza della trattativa diretta, può coinvolgere più Operatori Economici. È sempre su inviti e l'oggetto può essere una singola categoria dei bandi presenti sul Mercato Elettronico. Tale strumento di acquisto è particolarmente idoneo per l'acquisto di beni e servizi che vanno preferibilmente trattati a livello decentralizzato per ottenere una maggiore efficienza, a causa di loro caratteristiche peculiari (ad esempio nel caso dei beni non standardizzabili) o del tipo di fabbisogno che sono destinati a soddisfare (ad esempio per gli acquisti frequenti o con opzioni di acquisto specifiche).

La stazione appaltante, tramite il proprio punto ordinante, è l'unico soggetto legittimato e tenuto ad accertare e verificare la legittimità e la compatibilità degli strumenti di acquisto disponibili all'interno del Mercato Elettronico con le norme ad essa applicabili che disciplinano le procedure di acquisto.

Il MePA

Le Amministrazioni possono acquistare ciò di cui hanno bisogno verificando i servizi disponibili tramite la Vetrina del Mercato elettronico o il Catalogo prodotti e, se riscontrano qualche offerta interessante per soddisfare le proprie necessità, possono effettuare ordini di acquisto, richiedere offerte o negoziare.

Gli operatori abilitati possono offrire i propri beni e servizi *online* e rispondere alle richieste della Pubblica Amministrazione laddove questa formuli un OdA.

Il MePA, per i fornitori, costituisce un utile strumento di *e-procurement* in quanto, oltre ad ottimizzare i tempi di vendita, favorisce anche la diminuzione dei costi e consente alle amministrazioni di risparmiare tempo nei processi di acquisizione attraverso processi di acquisto trasparenti e facilmente tracciabili.

IL SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Il sistema dinamico di acquisizione è un mercato digitale in cui è possibile effettuare un processo di acquisizione interamente elettronico esclusivamente per gli acquisti di uso corrente di tutti quei beni che sono idonei a soddisfare le esigenze delle stazioni appaltanti, sia per importi sopra soglia sia per importi sotto soglia comunitaria.

È stato il più nuovo tra gli strumenti di negoziazione telematici previsti dal Codice dei Contratti Pubblici del 2016 ed è stato introdotto da Consip nel 2012 dopo le Convenzioni, il Mercato Elettronico e gli Accordi Quadro.

Tramite esso la Pubblica Amministrazione negozia appalti autonomamente, e si differenzia da Convenzioni e Accordi Quadro in cui Consip aggiudica gare per decidere che cosa gli Enti Pubblici acquisteranno.

Nel caso di SDAPA, Consip ci mette solo la piattaforma telematica e la disciplina.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Rispetto al MePa, l'unica differenza rilevante è che esso consente di aggiudicare appalti di qualsiasi valore economico, dunque anche superiore alla soglia comunitaria.

Al pari del Mercato Elettronico, Consip, nello SDAPA, non negozia le condizioni di fornitura, non esegue gare, non sceglie fornitori, non decide i requisiti degli appalti, non è parte contrattuale. E come nel Mercato Elettronico, le Imprese che partecipano al sistema non sono scelte da Consip ma sono loro che scelgono lo SDAPA e chiedono a Consip di partecipare.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Se una Impresa chiede di entrare e dichiara di possedere i requisiti minimi richiesti, Consip deve ammetterla a partecipare a SDAPA, senza neanche controllare prima il possesso dei requisiti dichiarati.

Allo stesso modo che nel MePA, i controlli sono effettuati da Consip solo a campione, e dagli Enti ogni volta che aggiudicano un appalto.

Infine, rispetto al MePA, lo SDAPA non consente alle Imprese di inserire offerte in un Catalogo in cui gli Enti possono eseguire confronti concorrenziali per stipulare appalti. Ogni volta che un Ente deve eseguire una gara sul Sistema Dinamico scrive la documentazione di gara e la lancia invitando tutte le Imprese abilitate.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Dunque, ci si avvale dello SDAPA per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche, così come generalmente disponibili sul mercato, soddisfano le esigenze delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Tale procedimento può essere diviso in categorie definite di prodotti, lavori o servizi sulla base delle caratteristiche dell'appalto da eseguire le quali, a loro volta, possono comprendere un riferimento al quantitativo massimo ammissibile degli appalti specifici successivi o a un'area geografica specifica in cui gli appalti saranno eseguiti.

Per l'aggiudicazione nell'ambito dello SDAPA le stazioni appaltanti e gli enti concedenti osservano le norme previste per la procedura ristretta di (Art. 72) e tutti i candidati che soddisfano i criteri di selezione sono ammessi al sistema, in numero non limitato.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che hanno diviso il sistema in categorie di prodotti, lavori o servizi precisano i criteri di selezione applicabili per ciascuna categoria.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Nei **settori ordinari** (art. 32, comma 3):

a) il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara o, se un avviso di pre-informazione è utilizzato come mezzo di indizione di una gara, dalla data d'invio dell'invito a confermare interesse. Non sono applicabili ulteriori termini per la ricezione delle domande di partecipazione una volta che l'invito a presentare offerte per il primo appalto specifico nel sistema dinamico di acquisizione è stato inviato;

b) il termine minimo per la ricezione delle offerte è di almeno dieci giorni dalla data di trasmissione dell'invito a presentare offerte. Si applica l'articolo 72, comma 5.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Nei **settori speciali**, invece, si applicano i seguenti termini (comma 4):

a) il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è fissato in non meno di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara o, se come mezzo di indizione di gara è usato un avviso periodico indicativo, dell'invito a confermare interesse. Non sono applicabili ulteriori termini per la ricezione delle domande di partecipazione dopo l'invio dell'invito a presentare offerte per il primo appalto specifico;

b) il termine minimo per la ricezione delle offerte è di almeno dieci giorni dalla data di trasmissione dell'invito a presentare offerte. Si applica l'articolo 72, comma 5.

Tutte le comunicazioni nel quadro di un sistema dinamico di acquisizione sono effettuate esclusivamente con mezzi elettronici.

IL SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Per aggiudicare appalti nel quadro di un sistema dinamico di acquisizione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti:

- a) pubblicano un avviso di indizione di gara precisando che si tratta di un sistema dinamico di acquisizione;
- b) nei documenti di gara precisano almeno la natura e la quantità stimata degli acquisti previsti, nonché tutte le informazioni necessarie riguardanti il sistema dinamico di acquisizione, comprese le modalità di funzionamento del sistema, il dispositivo elettronico utilizzato nonché le modalità e le specifiche tecniche di collegamento;
- c) indicano un'eventuale divisione in categorie di prodotti, lavori o servizi e le caratteristiche che definiscono le categorie;
- d) offrono accesso libero, diretto e completo ai documenti di gara a norma dell'articolo 88.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Sempre le stazioni appaltanti e gli enti concedenti invitano tutti i partecipanti ammessi a presentare un'offerta per ogni specifico appalto e, se il sistema dinamico di acquisizione è stato suddiviso in categorie di prodotti, lavori o servizi, invitano a presentare un'offerta tutti i partecipanti ammessi alla categoria che corrisponde allo specifico. Essi aggiudicano l'appalto:

- a) nei settori ordinari, all'offerente che ha presentato la migliore offerta sulla base dei criteri di aggiudicazione enunciati nel bando di gara per l'istituzione del sistema dinamico di acquisizione o, se un avviso di pre-informazione è utilizzato come mezzo di indizione di una gara, nell'invito a confermare interesse;
- b) nei settori speciali, all'offerente che ha presentato la migliore offerta sulla base dei criteri di aggiudicazione enunciati nel bando di gara per l'istituzione del sistema dinamico di acquisizione, nell'invito a confermare interesse, o, quando come mezzo di indizione di gara si usa un avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione, nell'invito a presentare un'offerta.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

In realtà, la nuova disciplina è rimasta abbastanza fedele alla precedente. L'unica novità è costituita dal comma 15 che prevede la possibilità di applicare gli accordi quadro anche al Sistema dinamico di acquisizione, in linea con una modifica normativa del 2019.

In pratica, gli accordi quadro e le convenzioni-quadro possono essere aggiudicati mediante procedura svolta nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione, coniugando, in tal modo, i vantaggi delle convenzioni-quadro e degli accordi quadro (aggregazione della domanda, maggiori volumi negoziati, riduzione dei prezzi unitari) con le opportunità fornite dai sistemi dinamici di acquisizione che, oltre a consentire un'informatizzazione completa della procedura, garantiscono maggiore trasparenza e concorrenzialità grazie alla possibilità di ingresso di nuovi fornitori durante tutto il periodo di validità del bando, nonché una maggiore flessibilità nel soddisfare esigenze specifiche delle stazioni appaltanti mediante l'opportunità di personalizzare, attraverso gli appalti specifici, le caratteristiche dei beni o dei servizi.

II SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDAPA) art. 32

Al contempo, al fine di garantire adeguata tutela giurisdizionale agli operatori economici partecipanti, la medesima disposizione ha espressamente sancito l'obbligo di rispettare, nell'ambito della procedura in parola, il termine sospensivo di 35 giorni tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto (c.d. *stand still period*), come previsto dalla direttiva 2007/66/CE attualmente recepito nell'ordinamento interno nell' art. 32, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Partecipare allo SDAPA consente alle Imprese dei vantaggi:

- gli Enti non possono decidere chi invitare alle gare, ma ad ogni gara sono sempre invitate tutte le Imprese che posseggono i requisiti di partecipazione definiti dall'Ente che lancia la gara;
- le gare sono a procedura ristretta (e non più aperta come prima del nuovo Codice degli Appalti), quindi, finché un'Impresa non partecipa allo SDAPA non vede nessuna gara e potrà partecipare alle sole gare lanciate dopo che Consip avrà accolto la domanda di ammissione.

L'ASTA ELETTRONICA

Anche su tale strumento la disciplina è rimasta sostanzialmente la stessa.

L'art. 33, infatti, come l'art. 56 del vecchio codice, definisce l'asta elettronica come un processo elettronico per fasi successive, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte e consente di classificarle sulla base di un trattamento automatico, al quale possono ricorrere le stazioni appaltanti e gli enti concedenti ed in cui sono presentati nuovi prezzi, modificati al ribasso, o nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte.

Non sono oggetto di aste elettroniche gli appalti di servizi e di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori, che non possono essere classificati in base ad un trattamento automatico.

L'ASTA ELETTRONICA

Nelle procedure aperte, ristrette o competitive con negoziazione o nelle procedure negoziate precedute da un'indizione di gara, le stazioni appaltanti possono stabilire che l'aggiudicazione di un appalto sia preceduta da un'asta elettronica quando il contenuto dei documenti di gara, in particolare le specifiche tecniche, può essere fissato in maniera precisa.

Alle stesse condizioni, esse possono ricorrere all'asta elettronica in occasione della riapertura del confronto competitivo fra le parti di un accordo quadro e dell'indizione di gare per appalti da aggiudicare nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione.

L'ASTA ELETTRONICA

Essa è aggiudicata sulla base di uno dei seguenti elementi contenuti nell'offerta:

- a) esclusivamente i prezzi, quando l'appalto viene aggiudicato sulla sola base del prezzo;
- b) il prezzo o i nuovi valori degli elementi dell'offerta indicati nei documenti di gara, quando l'appalto è aggiudicato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o costo/efficacia.

Le stazioni appaltanti indicano il ricorso ad un'asta elettronica nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse; prima di procedere ad essa valutano le offerte conformemente al criterio o ai criteri di aggiudicazione stabiliti e alla relativa ponderazione.

L'ASTA ELETTRONICA

Nei settori ordinari, un'offerta è considerata ammissibile se è stata presentata da un offerente che non è stato escluso, che soddisfa i criteri di selezione e la cui offerta è conforme alle specifiche tecniche senza essere irregolare o inaccettabile ovvero inadeguata.

Nei settori speciali, un'offerta è considerata ammissibile se è stata presentata da un offerente che non è stato escluso, che soddisfa i criteri di selezione e la cui offerta è conforme alle specifiche tecniche senza essere irregolare o inaccettabile ovvero inadeguata.

L'ASTA ELETTRONICA

Segnatamente, sono

- 1) **irregolari** le offerte che non rispettano i documenti di gara, che sono state ricevute in ritardo, in relazione alle quali vi sono prove di corruzione, concussione o abuso di ufficio o accordo tra operatori economici finalizzato a turbare l'asta, o che la stazione appaltante ha giudicato anormalmente basse;
- 2) **inaccettabili** le offerte presentate da offerenti che non possiedono la qualificazione necessaria e le offerte il cui prezzo supera l'importo posto dalle stazioni appaltanti a base di gara stabilito e documentato prima dell'avvio della procedura di appalto;
- 3) **inadeguate** le offerte che non presentano alcuna pertinenza con l'appalto e, dunque, sono manifestamente incongruenti, fatte salve le modifiche sostanziali idonee a rispondere alle esigenze della stazione appaltante e ai requisiti specificati nei documenti di gara.

L'ASTA ELETTRONICA

Tutti gli offerenti che hanno presentato offerte ammissibili sono **invitati simultaneamente**, per via elettronica, a partecipare all'asta elettronica utilizzando, a decorrere dalla data e dall'ora previste, le modalità di connessione conformi alle istruzioni contenute nell'invito.

L'asta elettronica può svolgersi in più fasi successive e non ha inizio prima di **due giorni** lavorativi successivi alla data di invio degli inviti.

L'ASTA ELETTRONICA

Essa si conclude secondo una o più delle seguenti modalità:

- a) alla data e all'ora preventivamente indicate;
- b) quando non ricevono più nuovi prezzi o nuovi valori che rispondono alle esigenze degli scarti minimi, a condizione che abbiano preventivamente indicato il termine che rispetteranno a partire dalla ricezione dell'ultima presentazione prima di dichiarare conclusa l'asta elettronica;
- c) quando il numero di fasi dell'asta preventivamente indicato è stato raggiunto.

Conclusasi l'asta, le stazioni appaltanti aggiudicano l'appalto in funzione dei risultati dell'asta elettronica.