

CONTRATTI PUBBLICI

Nel mese di aprile 2023 è entrato in vigore il Decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36 recante "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 21 giugno 2022 n. 78 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici", le cui disposizioni, ad eccezione di alcuni istituti, hanno acquisito efficacia dal primo luglio 2023. Le rimanenti disposizioni acquistano efficacia dal primo gennaio 2024.

Il nuovo codice dei contratti pubblici ha previsto dal primo luglio 2023, la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti con validità biennale e revisione periodica.

Per effetto delle nuove previsioni, unicamente le stazioni appaltanti qualificate possono appaltare opere pubbliche e lavori di importo superiore ad € 500.000 ed acquistare beni e servizi di importo superiore ad € 140.000. Non è necessaria, invece, alcuna qualificazione per ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori, quali Consip Spa e la Centrale di committenza della Regione Lombardia utilizzati dall'Università.

La qualificazione delle stazioni appaltanti è un sistema di verifica della capacità della stazione appaltante di procedere in via autonoma all'affidamento di lavori, forniture e servizi. La qualificazione era già stata prevista dal precedente codice dei contratti pubblici, Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ma non era mai stata attuata.

Gli attuali livelli di qualificazione sono i seguenti:

- a) Base o di primo livello, per servizi e forniture fino alla soglia di € 750.000 e lavori fino a un milione di euro;
- b) Intermedia o di secondo livello, per servizi e forniture fino alla soglia di € 5.000.000 e lavori fino alla soglia di rilievo comunitario;
- c) Avanzata o di terzo livello, senza limiti di importo.

L'Università, nel mese di giugno 2023, ha ottenuto la qualificazione di terzo livello sia per forniture e servizi sia per opere e lavori. Pertanto, l'Università può procedere in autonomia all'affidamento di appalti di lavori, forniture e servizi senza alcun limite di importo.

Il Settore Acquisizioni ed Edilizia, nella convinzione che la rotazione c.d. ordinaria del personale che opera nell'ambito delle acquisizioni rappresenti una misura di importanza fondamentale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, segnala che l'organizzazione adottata tende, parzialmente, a sopperire all'attuale mancata adozione di un idoneo sistema di rotazione.

Il Dirigente del Settore ha provveduto, infatti, ad organizzare i processi di competenza frazionando le fasi dei procedimenti finalizzati all'acquisizione di lavori, servizi e forniture tra più soggetti, in modo da evitare la concentrazione delle attività su un singolo funzionario. Questo metodo consente di evitare possibili collusioni, più facilmente realizzabili in presenza di un singolo funzionario, piuttosto che di una molteplicità di soggetti coinvolti sul medesimo procedimento.

In alcuni casi, il Settore Acquisizioni ed Edilizia deve ricorrere al mercato per l'affidamento di talune fasi procedurali, ad esempio la progettazione di lavori, le attività di verifica dei progetti, i collaudi e la direzione lavori nelle ipotesi di particolare complessità e per i quali all'interno del Settore non sussistono adeguate figure professionali; in questo caso si procede, compatibilmente con le tempistiche ed in base ai corrispettivi, alla richiesta di più preventivi, anche nelle ipotesi nelle quali sarebbe possibile l'affidamento anche senza previa consultazione di più operatori economici.

Le procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria sono di regola precedute dalla pubblicazione di manifestazioni di interesse aperte a tutti i potenziali concorrenti presenti sul mercato, senza alcuna successiva limitazione in ordine al numero dei soggetti che saranno invitati alla procedura negoziata.

Con riferimento ai tempi minimi previsti dalla normativa, il Settore cercherà di ampliarli per consentire alle imprese un congruo termine per la preparazione delle relative offerte. Il tutto nel rispetto delle corrette tempistiche previste dalla normativa per l'espletamento della complessiva procedura, contemperando le diverse esigenze di celerità e di rispetto della normativa.

Anche in riferimento ai contenuti, in modo particolare nella scelta dei criteri di aggiudicazione, il Settore presterà particolare attenzione nella scelta del criterio facendo riferimento all'importo e all'oggetto dell'appalto, evitando clausole restrittive della concorrenza quali requisiti tecnico organizzativo od economico finanziari non adeguatamente e proporzionalmente motivati. Anche per l'anno 2024, il Settore espletterà procedure di gara prevedendo il rispetto degli specifici criteri ambientali minimi, laddove adottati, quali elementi di valutazione insieme agli altri elementi previsti dalla legge.

Il Settore Acquisizioni ha attivato un sistema di monitoraggio e reportistica che consente in qualsiasi momento a tutti coloro che ne hanno interesse e a tutti gli organi di controllo di verificare la legittimità delle procedure seguite.

Sotto il profilo dell'eliminazione dei conflitti, il Settore continuerà ad operare con l'intervento del responsabile unico di progetto fin dalla predisposizione degli atti di programmazione applicando il principio di rotazione dell'incarico e potenziando l'attività formativa di tutti coloro che saranno coinvolti nelle attività di competenza. Nelle ipotesi di maggior complessità, il Settore valuterà la necessità o l'opportunità di nominare singoli responsabili del procedimento per la fase di programmazione, progettazione ed esecuzione e per la fase dell'affidamento.

Particolare attenzione è posta alla fase di rilevazione ed analisi di situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, mediante la predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi e l'acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni di insussistenza di conflitto, rese da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina del RUP, nomina di Direttore Lavori, Direttore dell'esecuzione del contratto, collaudatore, assistente e supporto alle figure indicate in precedenza o componente delle commissioni di gara.

Il Settore opererà preliminarmente attraverso l'obbligatoria adesione alle Convenzioni CONSIP e della Centrale Regionale di Committenza ed, in via subordinata, nel rispetto della normativa vigente, attraverso l'espletamento di autonome procedure di

scelta del contraente, attraverso lo strumento della gara aperta, e nei casi previsti, attraverso lo strumento delle procedure negoziate, precedute, in ogni caso e di regola, da manifestazioni di interesse aperte a tutti i potenziali concorrenti. Nelle ipotesi di affidamento diretto è applicato il principio della rotazione degli affidamenti, con priorità per l'affidamento ad operatori economici con i quali l'amministrazione non ha mai instaurato rapporti di collaborazione.

L'Università ha adottato, a decorrere dal primo gennaio 2024, un nuovo Regolamento per le acquisizioni di lavori, forniture e servizi di importo inferiore alle soglie di rilievo comunitario.

In particolare, ai fini dell'applicazione del principio di rotazione è stata prevista l'adozione della seguente suddivisione degli affidamenti in fasce di valore economico (al netto di oneri e imposta sul valore aggiunto):

a) Forniture e servizi:

-fino a € 75.000,00;

-da 75.000,01 all'importo massimo previsto per l'affidamento diretto pari a € 140.000,00;

-dall'importo massimo previsto per l'affidamento diretto sino alla soglia di rilievo comunitario;

b) Lavori:

- fino a € 75.000,00;

- da € 75.000,01 all'importo massimo previsto per l'affidamento diretto pari a € 150.000,00;

-dall'importo massimo previsto per l'affidamento diretto ad € 1.000.000,00;

-da € 1.000.000,01 sino alla soglia di rilievo comunitario.

La rotazione si applica solo in caso di affidamenti rientranti nella stessa fascia e che abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi. Al fine di evitare elusioni del principio di rotazione, un operatore economico può essere individuato con affido diretto, per l'eventuale secondo affidamento in una fascia diversa, solo a seguito di reinvitto ad una procedura negoziata o ad una richiesta di preventivi e non può essere individuato nuovamente quale affidatario diretto.

Il Settore garantisce, secondo le modalità previste dalla norma, la totale trasparenza ed accessibilità di tutti i dati e atti di gara da parte di tutti i partecipanti alle procedure. Peraltro, ogni affidamento, non solo le procedure di gara aperta, ma anche le procedure negoziate, è gestito attraverso sedute pubbliche con la presenza dei rappresentanti degli operatori.

In relazione ai controlli sul possesso dei requisiti, il decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 ha introdotto rilevanti modifiche rispetto al previgente codice. In particolare, è previsto per gli affidamenti diretti di importo inferiore ad € 40.000,00 un controllo a campione delle dichiarazioni presentate dagli operatori economici individuando le modalità predeterminate ogni anno.

L'Università ha previsto nel proprio regolamento per le acquisizioni di lavori, forniture e servizi di importo inferiore alle soglie di rilievo comunitario che ogni struttura deputata alle acquisizioni, verifichi con cadenza semestrale, le dichiarazioni rese dall'affidatario, previo sorteggio di un campione di soggetti da sottoporre a controllo corrispondente al dieci per cento del totale degli affidamenti effettuati nel periodo considerato. L'operazione di sorteggio deve essere verbalizzata. L'eventuale modifica della percentuale di soggetti da sottoporre a controlli sarà oggetto di revisione nell'ipotesi di consistente variazione del numero degli affidamenti. Tutte le dichiarazioni rese dall'operatore economico sorteggiato dovranno essere oggetto di verifica. Quando in conseguenza della verifica non sia confermato il possesso dei requisiti generali o speciali dichiarati, l'Università procede alla risoluzione del contratto, all'escussione della eventuale garanzia definitiva, alla comunicazione all'ANAC e alla sospensione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure di affidamento indette da questa Università per un periodo da uno a dodici mesi decorrenti dall'adozione del provvedimento.

Per gli affidamenti di importo pari o superiore ad € 40.000,00 il nuovo codice ha introdotto una rilevante novità prevedendo che la verifica del possesso dei requisiti in capo all'offerente sia effettuata prima dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione diversamente da quanto previsto dal previgente codice che consentiva un controllo successivo all'adozione del provvedimento di aggiudicazione la cui efficacia era, pertanto, condizionata all'esito della verifica dei requisiti in capo all'aggiudicatario.

La fase di verifica dei controlli è una fase imprescindibile di una procedura di gara, in quanto è atta a verificare l'affidabilità dell'operatore economico a cui si sta affidando l'esecuzione della prestazione contrattuale. È, infatti, una fase particolarmente delicata, insita in un contesto giuridico, quello della contrattualistica pubblica, che si presta particolarmente a fenomeni di natura corruttiva.

È dunque interesse, da parte di qualsiasi stazione appaltante, condurre correttamente la verifica dei requisiti generali e speciali, onde evitare che sia disposta l'aggiudicazione di una procedura di gara nei confronti di un operatore economico che sia sprovvisto dei requisiti richiesti dalla normativa vigente.

La novità, pertanto, se da un lato garantisce maggior certezza in merito all'operatore economico individuato quale aggiudicatario dall'altro rischia di dilatare i tempi di affidamento vanificando la volontà del legislatore di contenere i termini di conclusione dei procedimenti di aggiudicazione delle procedure di gara, assurgendo il risultato a principio generale della contrattualistica pubblica, stimolando sia la massima tempestività nell'affidamento e nell'esecuzione del contratto, sia una scelta della pubblica amministrazione che valorizzi il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo nell'individuazione del contraente.

Il Settore Acquisizioni ed Edilizia, fin dal previgente codice dei contratti pubblici ha, in realtà, strutturato la propria organizzazione interna e la gestione del processo di acquisizione effettuando tutti i controlli in merito al possesso dei requisiti prima dell'aggiudicazione, riuscendo a contemperare tutte le esigenze sopra descritte senza aggravare ulteriormente il procedimento.

Si conferma, infine, che tutti i provvedimenti autorizzatori, relativi alle acquisizioni di maggior rilievo, sono adottati con delibera del Consiglio di Amministrazione, organo istituzionalmente deputato che si esprime previo il parere del Collegio dei revisori. Mentre per le spese di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, limitatamente a quelle di competenza del Settore Acquisizioni ed Edilizia e riferite alle acquisizioni dell'Amministrazione Centrale, i soggetti abilitati sono il Direttore generale e il Dirigente del Settore Acquisizioni ed edilizia. Tutti i provvedimenti che comportano una spesa sono pubblicati sul sito dell'Università nel portale della Trasparenza.

La totalità delle procedure di gara espletate nel corso dell'anno 2023 è stata effettuata tramite la piattaforma telematica, a garanzia del rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. L'utilizzo della Piattaforma telematica assicura la segretezza delle offerte, impedisce di operare variazioni o integrazione sui documenti d'offerta inviati, garantisce l'attestazione e la tracciabilità di ogni operazione compiuta su di essa e l'inalterabilità delle registrazioni di sistema.

Infine, a decorrere dal 1 gennaio 2024, per effetto delle disposizioni contenute nel nuovo codice degli appalti, prenderà avvio la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita degli appalti, prevista anche tra gli obiettivi più rilevanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare il milestone M1C1-75. Un cambiamento epocale per tutti gli attori del sistema, stazioni appaltanti, operatori economici, enti pubblici, che introdurrà per le gare pubbliche l'obbligo di utilizzo di piattaforme digitali certificate, per tutte le fasi del processo di acquisto: programmazione, progettazione, esecuzione e accesso alle informazioni e agli atti di gara, attraverso l'interconnessione con banche dati e sistemi telematici.