

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 17 ottobre 2017, n. 1637

D.Lgs. 50/2016, art. 21 “Programma degli acquisti di beni e servizi”. Individuazione della struttura responsabile e del referente.

Il Presidente, Dott. Michele Emiliano, sulla base dell’istruttoria espletata dai funzionari istruttori e confermata dal Dirigente della sezione Gestione Integrata Acquisti e dal Segretario Generale della Presidenza, riferisce quanto segue.

Le disposizioni inerenti gli acquisti pubblici sono riassunte prevalentemente nel seguente quadro normativo:

- D.L. 24 aprile 2014, n. 66 nel testo coordinato con la legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89 recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”;
- Legge Regionale n. 37 dell’01.08.2014, “Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014”;
- Decreto Ministeriale 24 ottobre 2014 recante “Procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell’elenco annuale dei lavori pubblici e per la redazione e la pubblicazione del programma annuale per l’acquisizione di beni e servizi”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 283 del 5 dicembre 2014
- D.P.C.M. 14 novembre 2014, pubblicato in G.U. n. 15 del 20.01.2015, con il quale è stato istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori;
- Legge 28 dicembre 2015 n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”;
- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

In questo contesto, gli appalti pubblici rappresentano una leva fondamentale delle politiche economiche e di bilancio: la spesa per beni e servizi interessa, infatti, un considerevole quantitativo di risorse pubbliche ed è sempre più spesso inclusa tra gli ambiti sottoposti a procedure di controllo di costi degli apparati amministrativi.

La crisi economica-finanziaria europea ha costretto i governi maggiormente coinvolti ad applicare tagli ai programmi di spesa e di investimento e, al contempo, ad attuare interventi normativi volti, da un lato, a ridurre le risorse impiegate per garantire il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dall’altro a creare maggiore efficienza nel processo di acquisto delle stazioni appaltanti.

Lo scopo degli appalti pubblici è quello di acquisire dal mercato, alle migliori condizioni, le risorse (beni, servizi, lavori) non disponibili internamente ma necessarie al funzionamento, mantenimento e gestione delle attività primarie (fornire servizi al cittadino seguendo le linee programmatiche del governo regionale) ed ausiliarie (assicurare il funzionamento della struttura operativa).

La sfida è ottimizzare la qualità della spesa, ottenendo in modo sostenibile il bilanciamento tra la soddisfazione delle esigenze dei cittadini e l’impegno delle risorse pubbliche.

In un quadro di forte spinta alla razionalizzazione della spesa, come è quello attuale, la logica alla base degli acquisti pubblici è che il denaro debba essere speso “*wisely and well*” (saggiamente e bene).

Questa è l’essenza della *spending review* vista come strumento, non di puro taglio dei costi, bensì di razionalizzazione ed indirizzo della spesa attraverso la valutazione della sua qualità e l’individuazione delle aree di miglioramento.

L’appalto, pertanto, non è solo l’esito del procedimento di affidamento; esso si inserisce in un processo più ampio che va dalla definizione degli obiettivi di mandato alla individuazione dei fabbisogni per attuarli fino alla sua stessa esecuzione. L’affidamento è, quindi, di per sé solo un endoprocedimento di questo processo più ampio e complesso.

La nuova normativa (Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) ha apportato modifiche importanti al settore dei contratti pubblici, con la spinta all'aggregazione dei fabbisogni e delle responsabilità degli affidamenti, ma anche con una impostazione logica dell'articolato che più si avvicina alla considerazione dei flussi operativi, partendo dalla programmazione per poi affrontare gli affidamenti e l'esecuzione.

Nell'ottica del miglioramento dell'efficacia del *procurement* pubblico sono particolarmente significative le disposizioni del codice dei contratti pubblici relative a:

- esplicita introduzione della programmazione degli appalti anche per beni e servizi;
- considerazione del costo totale sul ciclo di vita, non solo del prezzo;
- estensione dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione;
- regolamentazione delle centrali di committenza e stazioni appaltanti, con la riduzione del numero e l'introduzione della loro qualificazione;
- introduzione dello strumento del rating dei fornitori.

A queste, va aggiunta la condizione generale della inderogabilità dei principi di *accountability* del sistema degli appalti pubblici, in quanto l'identificazione delle responsabilità della trasparenza e della tracciabilità dei processi sono condizioni necessarie per la prevenzione della corruzione.

Una condizione essenziale perché il *procurement* possa essere efficace è la corretta individuazione dei fabbisogni che deve intendersi non solo come specificazione tecnica dell'oggetto della fornitura, ma anche come la identificazione delle alternative più adeguate in termini quali-quantitativi sotto il profilo dell'aderenza ai bisogni da soddisfare.

Il processo di individuazione e qualificazione dei fabbisogni richiede l'analisi delle esigenze nell'ambito degli obiettivi di mandato che l'organismo pubblico deve raggiungere e non sempre è relativa ad un solo oggetto di acquisto ma, più spesso, fa parte di un complesso di fabbisogni che contribuiscono tutti al raggiungimento dell'obiettivo.

Per questo motivo, il suddetto processo va allocato in un ambito di "programmazione" della domanda all'interno degli obiettivi di mandato; programmazione che, correttamente, la nuova normativa considera anche per beni e servizi.

Implementare un processo di programmazione che parta dalla considerazione degli obiettivi di mandato da perseguire, permette agli appalti pubblici di contribuire efficacemente all'attuazione delle linee politiche di governo attraverso l'ottimizzazione della qualità della spesa (rapporto qualità acquistata/costi sostenuti) e *Venforcement* della trasparenza dei meccanismi di scelta.

La programmazione non è solo un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, di valutazione delle strategie di approvvigionamento, di ottimizzazione delle risorse e di controllo delle fasi gestionali, ma costituisce anche concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. Essa non è una pura tempificazione degli appalti; ma un'analisi critica per ottimizzare la probabilità di raggiungere gli obiettivi ed il rapporto benefici/costi. Il programma deve comprendere, al minimo:

- l'analisi delle effettive esigenze da soddisfare, attraverso una valutazione quantitativa e qualitativa che tenga conto della vita dell'oggetto dell'appalto e dei criteri di razionalizzazione della spesa;
- l'identificazione degli indicatori e dei metodi di verifica dei risultati e di misura del loro contributo al raggiungimento degli obiettivi di mandato;
- la qualificazione dell'oggetto del contratto, dell'importo presunto, considerando il costo totale sul suo ciclo di vita, e della relativa forma di finanziamento;
- la valutazione delle alternative possibili, tecniche e commerciali, oltre che procedurali e contrattuali, al fine di individuare la soluzione ottimale per il soddisfacimento dei bisogni.

L'art. 21 (Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti), comma 1 e commi dal 6 al 9, del D.Lgs. n. 50/2016, così come modificato dal D.Lgs. n. 56/2017, prevede importanti innovazioni in tema di

programmazione di beni e servizi disponendo, in particolare, che:

- le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi;
- il programma degli acquisti è approvato *"nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio"*;
- il programma biennale di beni e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengano gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 Euro;
- il programma degli acquisti di beni e servizi, avente competenza biennale, è predisposto considerando:
 - gli effettivi fabbisogni di beni e servizi,
 - le prestazioni oggetto dell'acquisizione,
 - la quantità dei beni e servizi,
 - il numero di riferimento della nomenclatura CPV;
- la possibilità di effettuare aggiornamenti annuali del programma è subordinata alle specifiche indicazioni delle risorse finanziarie relative a ciascun fabbisogno degli acquisti per l'anno di riferimento;
- il programma degli acquisti di beni e servizi — rif. comma 7 — è soggetto a specifica pubblicazione:
 - sul profilo del committente;
 - sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
 - sul sito informatico dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici;
- in relazione agli adempimenti connessi a carico delle amministrazioni (rif. comma 6): *"... Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti. Per le acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività le amministrazioni aggiudicatrici tengono conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 513, della legge 28 dicembre 2015, n. 208."*

In tema di trasparenza, il D.Lgs 50/2016 - all'art. 29 comma 1 - dispone che *"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente"..."*. Inoltre, il successivo comma 4 prescrive che *"Per i contratti e gli investimenti pubblici di competenza regionale o di enti territoriali, le stazioni appaltanti provvedono all'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità disposti dal presente codice, tramite i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme telematiche di e-procurement ad essi interconnesse, garantendo l'interscambio delle informazioni e l'interoperabilità, con le banche dati dell'ANAC, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti."*

Il prossimo 31 ottobre scadrà il termine per la trasmissione al Tavolo tecnico- dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89- dell'elenco delle acquisizioni di beni e servizi d'importo superiore a 1 milione di Euro che le amministrazioni pubbliche prevedono di inserire nella programmazione biennale. Per tale ragione si rende opportuno individuare la struttura e il referente per tali adempimenti e redigere il programma biennale di acquisti di beni e servizi di cui all'art. 21 del codice dei contratti pubblici. Tanto, anche ai fini del rispetto delle modalità operative inerenti la programmazione ad oggetto dell'emanando DM di cui al comma 8, art. 21 del D.Lgs. n. 50/2016, in corso di approvazione, laddove prevede che *"il referente — individuato dall'amministrazione quale soggetto incaricato della redazione del programma - riceve le proposte, i dati e le*

informazioni fornite dai RUP ai fini del coordinamento delle proposte da inserire nella programmazione (...)".

In considerazione dell'articolato quadro normativo, la Regione Puglia, con DPGR del 17 maggio 2016, n. 316, nell'ambito del modello organizzativo denominato "MAIA", ha individuato la Sezione Gestione Integrata Acquisti come la struttura regionale competente a sovrintendere e coordinare le attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi della Regione Puglia e delle Società ed Enti controllati, potendo usufruire del supporto tecnico della società *in house* InnovaPuglia, in qualità anche di Soggetto aggregatore designato.

La suddetta Sezione, considerate le peculiarità della funzione di programmazione ad essa assegnata, unitamente ad InnovaPuglia, ha individuato soluzioni informatiche necessarie a garantire processi efficienti e sistemi di controllo efficaci, a supporto degli operatori di ciascuna struttura regionale, per la raccolta, l'elaborazione e la validazione dei dati relativi alla programmazione biennale degli acquisti ed ai relativi aggiornamenti annuali.

Tutto ciò considerato, nelle more dell'adozione del "regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di beni e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali" attuativo dell'art. 21, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016, occorre:

- individuare la struttura regionale per il supporto dei RUP, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione complessiva, ai sensi dell'art. 31, co. 9 del D.Lgs. 50/2016, e il referente per il coordinamento e la redazione del programma biennale regionale di acquisti di beni e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali, di cui all'art. 21 del predetto decreto;
- implementare, con il supporto tecnico della società InnovaPuglia s.p.a., uno specifico strumento gestionale software da rendere disponibile sul portale EmpULIA per la raccolta, elaborazione e validazione dei dati relativi alla programmazione biennale degli acquisti ed ai relativi aggiornamenti annuali;
- che ciascuna struttura regionale provveda ad individuare un referente che dovrà redigere annualmente l'elenco degli acquisti di beni e servizi di importo stimato unitario superiore ad un milione di euro che prevede di inserire nella programmazione biennale, da inviare all'apposita struttura o referente per la programmazione regionale entro il 20 ottobre di ciascun anno;
- che ciascuna struttura regionale, in relazione alle proprie disponibilità finanziarie, provveda successivamente a completare, integrando le succitate informazioni, con l'elenco di beni e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40.000,00 Euro, da inviare alla apposita struttura o referente per la programmazione regionale esclusivamente per mezzo della piattaforma EmpULIA entro e non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore del bilancio di previsione;
- che l'apposita struttura o referente per la programmazione regionale, sulla base delle informazioni inviate da ciascuna struttura regionale, provveda alla redazione, secondo un ordine di priorità, del programma regionale di acquisti di beni e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40.000,00 Euro da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale, nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del bilancio di previsione;
- che si definiscono prioritari i servizi e le forniture necessari a garantire gli interessi pubblici primari, di completamento di forniture o servizi già iniziati, gli interventi cofinanziati con fondi europei, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Copertura finanziaria ai sensi del D.Lgs 118/2011 e s.m.i.

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del Bilancio regionale.

Il Presidente della Giunta Regionale, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale ai sensi dell'art. 4, comma 4 lettera a), della L.R. n. 7/1997.

LA GIUNTA

- Udita la relazione e la conseguente proposta del Presidente della Giunta Regionale;
- Viste le sottoscrizioni poste in calce al presente provvedimento;
- A voti unanimi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

di approvare la relazione del Presidente proponente, che quivi si intende integralmente riportata, e per l'effetto:

- di individuare la struttura regionale per il supporto dei RUP, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione complessiva, ai sensi dell'art. 31, co. 9 del D.Lgs. 50/2016, e il referente per il coordinamento e la redazione del programma biennale regionale di acquisti di beni e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali, di cui all'art. 21 del predetto decreto, rispettivamente nella Sezione Gestione Integrata Acquisti che opera nell'ambito della Segreteria Generale della Presidenza e nel dirigente della suddetta Sezione o suo delegato;
- di demandare al dirigente della Sezione Gestione Integrata Acquisti di regolamentare, con propri atti e disposizioni, le modalità di svolgimento dell'attività di programmazione nell'ambito delle strutture della giunta regionale;
- di incaricare la società InnoVaPuglia s.p.a. a implementare, in raccordo con la Sezione Gestione Integrata Acquisti, uno specifico strumento gestionale software, da rendere disponibile sul portale EmPULIA, per la raccolta, elaborazione e validazione dei dati relativi alla programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi ed ai relativi aggiornamenti annuali;
- di demandare a ciascuna struttura regionale la redazione dell'elenco degli acquisti di beni e servizi di importo stimato unitario superiore ad un milione di Euro che prevede di inserire nella programmazione biennale, da inviare - per il tramite di un apposito incaricato - alla Sezione Gestione Integrata Acquisti, entro il 20 ottobre di ciascun anno;
- di dare atto che la Sezione Gestione Integrata Acquisti, sulla base del fabbisogno di acquisti di beni e servizi aventi importo superiore a un milione di Euro, risultante dai dati presenti nella base dati alimentata da ciascuna struttura regionale, provvederà alla trasmissione al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori entro il successivo 31 ottobre;
- di demandare, altresì, a ciascuna struttura regionale, in relazione alle proprie disponibilità finanziarie, di provvedere successivamente a completare, integrando le succitate informazioni, con l'elenco di beni e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40.000,00 Euro, da inviare alla Sezione Gestione Integrata Acquisti entro e non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore del bilancio di previsione;
- di affidare alla Sezione Gestione Integrata Acquisti la redazione del programma regionale di acquisti di beni e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40.000,00 Euro, sulla base delle informazioni inviate da ciascuna struttura regionale e nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il

bilancio, da sottoporre all'approvazione di questo consesso entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del bilancio di previsione;

- di definire prioritari i servizi e le forniture necessari a garantire gli interessi pubblici primari, di completamento di forniture o servizi già iniziati, gli interventi cofinanziati con fondi europei, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario;
- di far decorrere gli effetti del presente provvedimento dal periodo di programmazione 2018-2019 per servizi e forniture;
- di incaricare:
 - la Sezione Gestione Integrata Acquisti di:
 - pubblicare della presente deliberazione sul profilo del committente;
 - trasmettere il presente atto all'Organismo Indipendente di Valutazione e ai dirigenti delle strutture regionali per il tramite dei Direttori di Dipartimento, nonché del Capo di Gabinetto del Presidente della GR., Segretario Generale della Giunta, Segretario Generale della Presidenza, Responsabile del Coordinamento delle politiche internazionali, Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale, Responsabile della Sezione Sicurezza Cittadino, Politiche per le Migrazioni ed Antimafia Sociale;
 - la Segreteria della Giunta di inviare copia del presente atto agli Uffici del Bollettino per la sua pubblicazione nel B.U.R.P..

Il segretario della Giunta
dott.a Carmela Moretti

Il Presidente della Giunta
dott. Michele Emiliano