

*LE NUOVE PROCEDURE “ORDINARIE” DI ACQUISTO DI BENI
E SERVIZI SOTTO-SOGLIA COMUNITARIA, CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AL SISTEMA MERCURIO DELLA PROVINCIA
AUTONOMA DI TRENTO E AL SISTEMA CONSIP S.P.A.*

*Giuseppe Gubert**

SOMMARIO: 1. Inquadramento generale. Un nuovo concetto di ordinarietà - 2. L'intervento del legislatore statale e della Provincia Autonoma di Trento - 3. Il sistema Mercurio e gli altri strumenti messi a disposizione dalla Provincia Autonoma di Trento - 3.1. Le convenzioni APAC (idem Consip s.p.a.) - 3.2. Il mercato elettronico della Provincia Autonoma di Trento MEE-PAT (idem Consip s.p.a. - MEPA) - 3.3. Gare telematiche - 3.4. Beni e servizi ex. art. 26 bis legge provinciale 23/1990 - 4. Lo schema di riferimento nell'ambito della Provincia Autonoma di Trento.

1. Inquadramento generale. Un nuovo concetto di ordinarietà.

Nell'ambito delle misure di riduzione della spesa pubblica il legislatore statale prima, provinciale poi, ha voluto incidere profondamente anche sulle procedure “tradizionali” di approvvigionamento di beni e servizi sotto soglia comunitaria dimostrando di avere una significativa diffidenza verso la capacità delle stazioni appaltanti di ottenere autonomamente dei risultati ottimali (sia in termini di capacità di raggiungere il miglior risultato economico/qualitativi che in termini di capacità di rendere trasparente e corretto l'operato).

In termini molto generali tali misure hanno portato a invertire la priorità di utilizzo degli strumenti di approvvigionamento di beni e servizi: da una residualità/facoltatività di utilizzo degli strumenti messi a disposizione da parte delle centrali di committenza (essenzialmente convenzioni e mercato elettronico) si è passati ad una loro centralità/obbligatorietà.

* Funzionario dell'Ufficio Acquisti Servizi Generali e Appalti presso la Fondazione Edmund Mach di San Michele all'Adige (TN); esperto in materia di contratti pubblici, collabora da anni alle attività dell'Osservatorio sul Diritto Comunitario e Nazionale degli Appalti Pubblici dell'Università di Trento.

Sostanzialmente le procedure ritenute fino a poco tempo fa “ordinarie” e gestite in autonomia da ciascuna stazione appaltante sono state mantenute, ma assumono una valenza del tutto residuale operando praticamente solo dove le modalità accentrate nelle centrali di committenza non risultano in grado di soddisfare i fabbisogni delle stazioni appaltanti.

È bene sempre mettere in evidenza che tale cambiamento è stato promosso senza incidere in maniera significativa sulla disciplina di riferimento (Statale: d.lgs. 163/2006, DPR 207/2010 – Provinciale: LP 23/1990, DPGP 10-40/Leg/1991) e senza creare in realtà nuovi strumenti di approvvigionamento: è la priorità di utilizzo degli stessi che è cambiata.

Come accennato l’ambito di intervento di tali novità è stato limitato al solo settore dell’acquisizione di beni e servizi (non i lavori che probabilmente per la loro difficile “standardizzazione” sono stati esclusi) sotto soglia comunitaria (attualmente Euro 207.000,00) ambito in cui, tradizionalmente, le stazioni appaltanti hanno da sempre avuto un maggiore ambito discrezionale di intervento (vuoi per la tipologia di procedure utilizzabili, in gran parte “ad invito”, vuoi per la minore visibilità che tali procedure hanno e che garantisce una maggiore possibilità di forzare la disciplina di riferimento).

Gli obiettivi posti alla base di tali interventi sono stati essenzialmente tre:

- garantire una riduzione della spesa pubblica;
- garantire una maggiore tracciabilità e trasparenza delle procedure di acquisizione di beni e servizi;
- modernizzare le procedure di acquisizione di beni e servizi delle stazioni appaltanti estendendo ad esse, per quanto possibile, procedure analoghe presenti nei rapporti tra privati.

In riferimento al rapporto tra i due primi obiettivi è sempre bene precisare che a livello statale l’importanza dell’utilizzazione di tali strumenti nell’ottica di garantire immediatamente una maggiore trasparenza delle procedure di acquisizione di beni e servizi è tale da sopportare anche un maggior costo di loro acquisizione: la mancata

loro utilizzazione viene comunque sanzionata indipendentemente dalla dimostrazione dell’ottenimento di un risparmio derivante dal loro non utilizzo (nullità del contratto, illecito disciplinare e danno erariale).

In quest’ottica le procedure “tradizionali”, gestite in completa autonomia dalle stazioni appaltanti, vengono declassate a procedure residuali mentre viene dato massimo rilievo alla centralizzazione delle procedure di acquisto attraverso gli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza.

Muta pertanto l’*iter* di approvvigionamento che, semplificando al massimo, era caratterizzato dalla presenza delle seguenti fasi:

- Esigenza di acquisto;
- Progettazione (specifiche tecniche, specifiche amministrative, criterio di aggiudicazione, ecc.);
- Attivazione della procedura di gara;
- Aggiudicazione;
- Stipula del contratto;
- Esecuzione (comprensiva della verifica di conformità).
- Con l’introduzione obbligatoria dell’utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza il nuovo iter di approvvigionamento può essere invece così esemplificato:
 - Esigenza di acquisto;
 - Verifica della possibilità di una sua soddisfazione tramite gli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza;
 - Se positiva:
 - Utilizzo di tali strumenti (principalmente convenzioni e mercato elettronico);
 - Esecuzione (comprensiva della verifica di conformità).
 - Se negativa: Motivazione e attivazione della procedura “tradizionale”.

All’interno di questo nuovo *iter* e analisi che deve essere effettuata dalle stazioni appaltanti il responsabile del procedimento assume un ruolo ancora più determinante che nel passato in quanto egli, tra il resto (art. 273 DPR 207/2010):

- ➔ predispone ovvero coordina la progettazione di cui all’articolo 279, comma 1, curando la promozione, ove necessario, di

accertamenti ed indagini preliminari idonei a consentire la progettazione;

- formula proposta all'amministrazione aggiudicatrice del sistema di affidamento dell'intervento;
- coordina ovvero cura l'andamento delle attività istruttorie dirette alla predisposizione del bando di gara relativo all'intervento.

Allo stesso tempo l'attività di progettazione di servizi e forniture promossa o coordinata dal responsabile del procedimento assume ancora maggiore importanza contenendo (art.279 del DPR 207/2010):

- la relazione tecnica-illustrativa con riferimento al contesto in cui è inserita la fornitura o il servizio;
- le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti la sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- il calcolo della spesa per l'acquisizione del bene o del servizio con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso di cui alla lettera b);
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione del bene o del servizio;
- il capitolato speciale descrittivo e prestazionale;
- lo schema di contratto.

2. L'intervento del legislatore statale e della Provincia Autonoma di Trento. I primi interventi normativi sono stati promossi a livello statale con diverse disposizioni spesso poco coordinate le une con le altre e con ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione diversificati. Tali interventi statali si sono caratterizzati essenzialmente per aver:

- limitato/bloccato temporaneamente l'acquisto di determinate categorie di beni/servizi (autovetture, arredi, ecc.);
- potenziato la centrale di committenza statale CONSIP S.p.A.;

- reso obbligatorio l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da parte di CONSIP S.p.A. (con ambiti soggettivi diversificati);
- reso vincolante il rispetto dei parametri di qualità e di prezzo CONSIP S.p.A. anche per le procedure autonomamente gestite dalle stazioni appaltanti (ove ancora ammesse);
- creato un sistema sanzionatorio derivante dal mancato utilizzo degli strumenti resi obbligatori (nullità del contratto, responsabilità disciplinare e danno erariale).

Solo in un successivo momento rispetto allo Stato è intervenuta la Provincia Autonoma di Trento (PAT) che, vista la scarsa attenzione del legislatore statale al rispetto dell'autonomia provinciale (basti pensare a tutti i decreti adottati in materia di riduzione della spesa pubblica che pongono come riferimento soggettivo di applicazione l'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato) si è limitata sostanzialmente a “imitare” la disciplina statale creando e sviluppando autonomi e analoghi strumenti di acquisto di beni e servizi. Anche in questo caso gli interventi PAT hanno essenzialmente:

- limitato temporaneamente l'acquisto di determinate categorie di beni/servizi (DIRETTIVE 2014 - autovetture, arredi, ecc.);
- potenziato l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti (APAC) quale centrale di committenza per tutti gli enti appartenenti al “sistema PAT”;
- reso obbligatorio l'utilizzo del sistema MERCURIO (convenzioni APAC e sistema ME-PAT) per tutti gli enti appartenenti al “sistema PAT”.

In particolare, la PAT con la deliberazione della giunta provinciale 1392 di data 11 luglio 2013 ha reso vincolante per tutti gli enti facenti parte del così detto “sistema PAT” le modalità di acquisizione di beni e servizi sotto soglia comunitaria (attualmente Euro 207.000,00) tramite il sistema MERCURIO (convenzioni APAC e sistema ME-PAT) con riferimento alle categorie merceologiche in esso abilitate. Con due successive circolari (“circolare erga omnes ME-PAT” di data 21/08/2013 e “circolare II erga omnes ME-PAT – utilizzo delle R.d.O. Richieste di Offerta nell'ambito del sistema Mercurio” di data 22

ottobre 2013) la PAT ha fornito delle prime indicazioni sull'ambito di applicazione del sistema MERCURIO e sulle modalità di suo utilizzo.

Al pari dello Stato alla base di tali interventi la PAT ha posto due principali obiettivi:

- garantire una riduzione della spesa dei soggetti facenti parte del "sistema PAT";
- garantire una maggiore tracciabilità e trasparenza dell'approvvigionamento di beni e servizi.

Accanto a tali due obiettivi che caratterizzano anche le misure adottate a livello statale se ne aggiunge un altro, che è quello di salvaguardare specificità proprie delle piccole e medie imprese operanti sul territorio provinciale.

La PAT, anche per garantire una maggiore operatività alle stazioni appaltanti, ha escluso dall'ambito di applicazione delle misure adottate:

- le spese in economia ovvero quelle spese di importo inferiore ad Euro 2.000,00 per beni e Euro 1.000,00 per servizi solo se rientranti nell'elenco di cui all'art. 32, dalle lettere a) alla p), della L.P. 23/1990 (ribadendo la necessità, anche in questo caso, di rispettare il principio del divieto di artificioso frazionamento dei contratti;
- gli interventi urgenti (urgenza oggettiva e motivata) ovvero quegli interventi dove l'urgenza non dipendere da carenze organizzative o programmatiche delle stazioni appaltanti ma è connessa a situazioni che richiedono interventi immediati a fronte del verificarsi di esigenze non prevedibili, straordinarie e contingenti;
- gli acquisti effettuati per l'esecuzione di lavori in economia (es. acquisto lampadine per manutentore ma esclusivamente "a spot" non per magazzino).

3. Il sistema MERCURIO e gli altri strumenti messi a disposizione dalla Provincia Autonoma di Trento. Gli interventi della PAT hanno avuto come principale riferimento lo sviluppo del sistema MERCURIO che già da tempo era presente, ma che aveva dimostrato

scarsa capacità di essere agevolmente utilizzato tanto dalle stazioni appaltanti che dagli operatori economici. Nella sua nuova configurazione il sistema MERCURIO è stato plasmato, per strumenti e funzionalità, sul sistema CONSIP S.p.A. Offrendo tre strumenti di approvvigionamento:

- Convenzioni APAC (negoziato elettronico);
- Mercato Elettronico della Provincia Autonoma di Trento (ME-PAT);
- Gare telematiche.

Giuridicamente tali strumenti sono da porre sostanzialmente tutti sullo stesso piano tuttavia le direttive della PAT ne indicano una gerarchia di utilizzo così strutturata: 1. Convenzioni APAC, 2. ME-PAT e 3. gare telematiche.

L'acquisto *extra* MERCURIO risulta pertanto del tutto residuale e, anche dove ammesso, deve essere effettuato o tramite sistema CONSIP S.p.A. o *extra* CONSIP S.p.A. quando realizzato con dei parametri di qualità e di prezzo migliorativi rispetto a quelli di CONSIP S.p.A.

Accanto ai tre strumenti sopra descritti e propri del sistema MERCURIO si aggiunge, in determinati casi, anche la possibilità di acquisto di beni e servizi ex. art. 26 bis L.P. 23/90 quale "strumento proprio della centrale di committenza".

3.1. Le Convenzioni APAC (*idem* CONSIP S.p.A.). Le convenzioni sono accordi-quadro, sulla base dei quali le imprese fornitrici - aggiudicatrici di gare indette da APAC su singole categorie merceologiche - s'impegnano ad accettare (alle condizioni e ai prezzi stabiliti in gara e in base agli standard di qualità previsti nei capitolati) ordinativi di fornitura da parte degli enti del sistema PAT, fino al limite massimo previsto (il cosiddetto massimale).

Tradizionalmente le convenzioni riguardano una spesa standard, cioè l'acquisto di quei beni e servizi che vengono largamente utilizzati da tutte le amministrazioni.

Attualmente APAC ha attivato solo due convenzioni:

- fornitura di energia elettrica;
- fornitura sale ad uso stradale.

Attraverso la raccolta dei fabbisogni degli enti appartenenti al “sistema PAT” (raccolta già effettuata nel corso del 2013) APAC dovrebbe indire nuove procedure di gara per ampliare l’offerta (molto più ricca in CONSIP S.p.A.).

Tradizionalmente i vantaggi delle convenzioni per le stazioni appaltanti sono così identificati:

- semplificazione del processo di acquisto;
- riduzione dei costi unitari e dei tempi di approvvigionamento;
- aumento della trasparenza e della concorrenza;
- abbattimento dei costi legati alla gestione dei contenziosi;
- miglioramento della qualità della fornitura di prodotto e di servizio.

I vantaggi delle convenzioni per i gli operatori economici sono invece considerati i seguenti:

- accesso al mercato della PA con elevato potenziale di vendita;
- possibilità di diventare fornitore per più PA con un’unica gara;
- garanzia di un processo negoziale improntato alla massima trasparenza.

Da un punto di vista operativo le convenzioni rappresentano per le stazioni appaltanti uno strumento molto efficace consentendo loro di effettuare ordini di forniture e servizi anche di notevole rilievo (sia in relazione all’importo che in relazione al settore) con uno sforzo molto limitato (il sistema MERCURIO, ma ancora di più il sistema CONSIP S.p.A., offrono degli strumenti d’ordine veloci che permettono una rapida formalizzazione degli acquisti da convenzione). Inoltre è sempre bene evidenziare che rispetto ad altri strumenti di acquisto alla base delle convenzioni vi è una vera e propria procedura di gara effettuata dalla centrale di committenza: i beni e servizi acquistabili sono pertanto già stati oggetto di un confronto con il mercato (non sono, come per il mercato elettronico, semplici offerte degli operatori economici). Di contro la possibilità di personalizzare i beni e servizi da acquisire è praticamente assente (eventualmente gli enti hanno la

possibilità di dialogare con APAC in fase di progettazione della procedura di gara).

3.2. Il mercato elettronico della Provincia Autonoma di Trento – ME-PAT (*idem* CONSIP S.p.A. - MEPA). Il Mercato Elettronico della Provincia Autonoma di Trento (ME-PAT) è una piattaforma telematica (mercato digitale) gestita da Informatica Trentina S.p.A. all'interno del programma volto alla razionalizzazione degli acquisti della PA con particolare riferimento allo sviluppo di processi di approvvigionamento basati su tecnologie innovative.

Lo scopo perseguito è quella della modernizzazione delle modalità di approvvigionamento delle PA con l'introduzione di strumenti già presenti nei rapporti commerciali tra privati ma temperati dai maggiori vincoli di natura pubblicistica presenti nel settore degli appalti pubblici. Tale strumento, già presente ormai da parecchi anni a livello statale, è la vera novità degli interventi della PAT.

Sostanzialmente tramite il ME-PAT:

- gli operatori economici abilitati pubblicano in modo dinamico e autonomo le informazioni relative ai prodotti/servizi offerti, in relazione a specifiche categorie merceologiche abilitate da APAC (offerte al pubblico);
- gli enti del “sistema PAT” possono consultare le proposte pubblicate sul catalogo, confrontare le caratteristiche degli articoli di interesse e procedere con la compilazione di un Ordine di Acquisto o di una Richiesta di Offerta.

Le offerte pubblicate da ciascun operatore economico non sono frutto di una previa negoziazione/confronto concorrenziale e in questo senso è onere di ciascuna stazione appaltante valutarne la congruità. Tuttavia nell'intento della PAT il fatto che ciascun operatore economico possa visualizzare tutte le offerte presenti sul ME-PAT – inclusi gli articoli ed i prezzi pubblicati – dovrebbe favorire un automatico effetto concorrenziale.

Tradizionalmente i vantaggi del ME-PAT per le stazioni appaltanti sono così identificati:

- risparmi di tempo;
- trasparenza e tracciabilità;
- ampliamento delle possibilità di scelta;
- soddisfazione di esigenze anche specifiche (RdO).

Mentre i vantaggi del ME-PAT per gli operatori economici dovrebbero essere:

- diminuzione dei costi commerciali e ottimizzazione dei tempi di vendita;
- accesso al mercato della PA ;
- occasione per valorizzare la propria impresa anche se di piccole dimensioni;
- concorrenzialità;
- opportunità di proporsi su tutto il territorio provinciale;
- leva per il rinnovamento dei processi di vendita.

L'accesso al ME-PAT da parte delle PA può avvenire con due profili di autenticazione:

- ➔ assistente punto ordinante (punto istruttore in CONSIP S.p.A.): è il soggetto che predispone tutta la documentazione (ordine diretto o richiesta d'offerta) relativa alla procedura di affidamento con esclusione dell'attività che implica una responsabilità specifica esterna (es. pubblicazione RdO, apertura buste, generazione graduatoria, sottoscrizione ordine di acquisto). Ogni assistente punto ordinante è collegato ad uno o più punti ordinanti;
- ➔ punto ordinante: è il soggetto che ha il potere di impegnare la PA e che è dotato di firma digitale. È il punto ordinante che sottoscrive l'ordine diretto, la lettera di invito, l'aggiudicazione definitiva e il contratto. Ogni punto ordinante può avere più assistenti.

Le tipologie di beni e servizi acquistabili tramite ME-PAT e le relative condizioni generali di contratto sono definite direttamente da APAC attraverso specifici bandi di abilitazione in cui vengono anche

eventualmente stabiliti dei requisiti speciali che gli operatori economici devono possedere per poter caricare i propri cataloghi.

Attualmente le categorie merceologiche (eventualmente suddivise in specifici metaprodotto) disponibili sono:

- carta, cancelleria e materiale per ufficio;
- apparecchiature per ufficio, accessori e materiali;
- attrezzature multimediali;
- arredi e complementi di arredo;
- vestiario, equipaggiamento tecnico e dpi;
- apparecchiature informatiche.

Come per le convenzioni APAC, in base alla raccolta dei fabbisogni degli enti appartenenti al “sistema PAT” (già effettuata nel 2013) dovrebbe procedere con l’estensione di tali categorie in modo da ampliare la possibilità di scelta. Da tale quadro consegue che:

- alcune tipologie di beni e servizi potrebbero non essere presenti perché non ancora esistenti i relativi bandi di abilitazione;
- le categorie merceologiche sono in continuo aggiornamento da parte di APAC;
- i beni e servizi offerti da fornitori nell’ambito delle rispettive categorie merceologiche sono soggetti ad un continuo aggiornamento (sia per quanto riguarda le loro caratteristiche che per il loro prezzo);
- le stazioni appaltanti sono tenute ad una verifica continua degli aggiornamenti sul ME-PAT.

Il ME-PAT (così come il MEPA) prevede essenzialmente due modalità di acquisto:

- ➔ l’ordine diretto;
- ➔ la richiesta d’offerta.

L’ORDINE DIRETTO rappresenta la modalità più semplice di acquisizione di beni e servizi attraverso il ME-PAT e consente di stipulare velocemente dei contratti per importi ovviamente mai superiori alla soglia dell’affidamento diretto (attualmente statale Euro 40.000, provinciale Euro 46.000).

La modalità di acquisto si basa:

- su una ricerca del bene/servizio di cui si ha la necessità: tale ricerca può essere effettuata con vari strumenti messi a disposizione del portale (per categoria merceologica, per denominazione del prodotto, introducendo filtri relativi a condizioni contrattuali praticate, ecc.);
- su un confronto/comparazione economica e qualitativa delle varie soluzioni possibili (confronto statico): come visto è da tenere sempre presente che l'acquisto tramite ordine diretto ME-PAT, nonostante garantisca una maggiore tracciabilità e trasparenza, non assicura che i prezzi e le condizioni praticate dagli operatori economici che hanno caricato dei propri cataloghi siano necessariamente le migliori.

Non solo un identico prodotto può essere trovato a prezzi notevolmente diversi, ma addirittura a prezzi del tutto spropositati. Ciò deriva dal fatto che a monte della pubblicazione di un'offerta non c'è nessuna procedura di gara e pertanto spetta alla PA effettuare il doveroso confronto fra le offerte disponibili possibilmente preoccupandosi di motivare la scelta fatta.

Come un acquisto diretto non preceduto da alcun sondaggio informale è stato più volte censurato dalla Corte dei Conti e dallo stesso giudice amministrativo, anche l'ordine diretto tramite ME-PAT effettuato senza alcuna valutazione comparativa documentata è contestabile. Tra il resto è lo stesso regolamento di attuazione del codice dei contratti che richiede un "un confronto concorrenziale delle offerte pubblicate all'interno del mercato elettronico";

- sull'invio dell'ordine al fornitore individuato: la piattaforma MERCURIO consente di generare immediatamente l'ordine, allegare eventuale ulteriore documentazione (es. scheda anagrafica fornitori, modelli per la richiesta del DURC, ecc.) e di inviarlo al fornitore. Ovviamente tramite ordine diretto non è possibile modificare le condizioni praticate dal dall'operatore economico e precisate nell'offerta (che comunque devono essere conformi a quanto previsto dai bandi di abilitazione).

LA RICHIESTA D’OFFERTA, a prescindere dal nome utilizzato che potrebbe essere fuorviante, rappresenta una vera e propria modalità di individuazione del contraente gestita telematicamente. Possiede pertanto le medesime caratteristiche sostanziali di una classica procedura ad invito – confronto concorrenziale – gara telematica: definizione della disciplina amministrativa e del criterio di aggiudicazione, delle condizioni contrattuali, delle caratteristiche tecniche dei beni e dei servizi da acquisire (con medesimi vincoli in relazione alle specifiche tecniche e alla necessità di tutela della concorrenza), degli obblighi di comunicazione, ecc.

La differenza risiede nel fatto che è presente una piattaforma informatica attraverso cui gestire l’intera procedura e un elenco di fornitori abilitati e controllati (principalmente verifica dei requisiti di ordine generale in fase di abilitazione ed eventualmente speciale).

Le fasi di tale procedura possono essere così riassunte:

- creazione RdO: la creazione della RdO avviene in varie fasi dove vengono definiti principalmente l’oggetto dell’acquisto, il criterio di aggiudicazione, i soggetti da invitare, la documentazione necessaria per la partecipazione alla procedura di gara, la data di scadenza per la presentazione delle offerte, per i chiarimenti, di validità dell’offerta e di consegna dei beni/servizi;
- valutazione delle offerte: anche questa fase è gestita telematicamente con l’apertura della documentazione amministrativa, l’eventuale documentazione tecnica (OEPV) e quella economica. Non è necessaria l’effettuazione di alcuna seduta “tradizionalmente pubblica” perché tale pubblicità è garantita dal sistema che registra ogni intervento (controllabile dagli operatori economici). Nei casi in cui il criterio di aggiudicazione sia quello dell’OEPV deve essere nominata la Commissione giudicatrice con la sola eccezione in cui i criteri di aggiudicazione sono stati tutti preimpostati ed ad attribuzione automatica. Chiusa la fase di valutazione delle offerte viene elaborata la classifica delle stesse;
- aggiudicazione provvisoria: formulata la graduatoria il sistema consente di individuare l’aggiudicatario provvisorio. In tale fase è

possibile permettere la visualizzazione della graduatoria da parte degli operatori economici partecipanti;

- aggiudicazione definitiva: l'aggiudicatario provvisorio può essere trasformato in aggiudicatario definitivo;
- stipulazione del contratto – creazione e invio ordine: il sistema consente la gestione di tutta la documentazione necessaria per la stipulazione del contratto (anche in questo caso il contratto viene sottoscritto digitalmente ed è generato dal sistema);
- comunicazioni: è onere della stazione appaltante inviare le comunicazioni riferite alla procedura di gara (aggiudicazione, avvenuta stipulazione del contratto, esclusione, decisione di non aggiudicare, ecc.). Le comunicazioni transitano comunque tramite il sistema con un'apposita funzione.

Operativamente il ME-MAT presenta notevoli limiti soprattutto per quanto riguarda lo strumento della richiesta d'offerta.

Lasciando perdere i limiti strutturali della piattaforma (neanche lontanamente confrontabile con quella messa a disposizione da parte di CONSIP S.p.A. che per investimento fatto sicuramente è da considerare molto più “user-friendly” rispetto ad un arrangiamento grossolano del gestionale SAP promosso dalla PAT), costringere le stazioni appaltanti ad effettuare un confronto concorrenziale per importi al di sotto della soglia dell'affidamento diretto rischia di generare eccessivi costi delle procedure o incentivare un uso poco corretto del sistema (richiesta di caricamento di un'offerta concordata extra sistema per dare solo una copertura formale all'acquisto).

Considerato che la disciplina di riferimento non è cambiata e che pertanto al di sotto della soglia dell'affidamento diretto, anche per economicità del procedimento, risulta tutt'oggi sufficiente un sondaggio informale fra almeno tre operatori economici, bene avrebbe fatto la PAT ha creare uno strumento specifico per tali acquisti pur garantendo trasparenza e tracciabilità della procedura.

Per gli acquisti di ridotto importo, infatti, l'identificazione del bene e servizio di acquistare passava tradizionalmente attraverso un dialogo

tra operatori economici consultati e stazioni appaltanti che consentiva a quest’ultime di identificare ciò di cui avevano bisogno “sfruttando” la competenza dei primi. L’attività di progettazione, sostanzialmente, era limitata ed effettuata a costo zero.

Nel momento in cui, invece, si è introdotto uno strumento rigido come la RdO anche per acquisti di limitato valore, è chiaro che l’attività di progettazione a monte deve essere molto più rigorosa e quindi onerosa per le stazioni appaltanti (con il serio rischio di vanificare uno degli obiettivi posti alla base dell’introduzione del ME-PAT, ovvero la riduzione della spesa pubblica).

3.3. Gare telematiche. Il sistema MERCURIO consente, attraverso lo strumento “gare telematiche”, di gestire appunto telematicamente lo svolgimento del confronto concorrenziale nella trattativa privata per l’approvvigionamento di beni e servizi rientranti nelle categorie merceologiche abilitate a sistema. Tale strumento garantisce la possibilità di gestione di tutte le fasi della procedura di gara, dall’invito alla stipulazione del contratto.

Tramite tale strumento le PA individuano gli operatori economici da invitare esclusivamente tra quelli inseriti nell’elenco telematico dei fornitori: la registrazione al sistema MERCURIO è un passo necessario senza il quale un fornitore non può partecipare alle gare telematiche (o interagire con il ME-PAT). I fornitori da invitare sono pertanto abilitati ciascuno per una o più categorie merceologiche.

Analogamente al ME-PAT l’accesso a tale strumento da parte delle PA può avvenire con due profili di autenticazione: Banditore e Assistente del Banditore.

Il processo di gara una telematica può essere così schematizzato:

- registrazione e qualifica fornitori;
- impostazione gara a sistema;
- gestione procedimento;
- apertura buste affidamento.

Operativamente lo strumento, seppur più articolato, è analogo alla RdO nell'ambito del ME-PAT per cui si rinvia alle considerazioni sopra esposte.

3.4. Beni e servizi ex art. 26 bis l.p. 23/90. Si tratta di un ulteriore strumento messo a disposizione della PAT che si concretizza sostanzialmente in contratti conclusi dai supporti della centrale di committenza APAC recanti una clausola di estensione delle condizioni contrattuali praticate a quest'ultimi a tutto il "sistema PAT". Il rinvio all'art. 26 bis della legge provinciale n. 23/1990 costituisce quindi "strumento proprio della centrale di committenza".

Sulla legittimità di tale strumento vi sono dei forti dubbi considerato che i supporti della centrale di committenza APAC, nel momento in cui indicano le relative procedure di gara, non effettuano alcuna stima e quindi considerazione dell'importo ordinabile dagli altri soggetti appartenenti al sistema PAT: l'estensione che tali contratti potrebbero avere pone il problema del rispetto delle soglie di affidamento e quindi della corretta procedura di gara utilizzata. Ad ogni modo si ritiene possibile utilizzare tale strumento solo se l'importo di contratto della singola stazione appaltante non supera la soglia dell'affidamento diretto (attualmente Euro 46.000,00).

I contratti stipulati dai supporti della centrale di committenza APAC sono suddivisi, in base all'oggetto degli stessi, in servizi e forniture (l'elenco di forniture è molto esteso mentre quello per servizi risulta molto più ridotto). Ad ogni modo il forte limite di tale strumento risiede nel fatto che i contratti nascono da esigenze specifiche dei singoli supporti della centrale di committenza APAC e pertanto non sempre i prodotti o servizi disponibili sono in grado di soddisfare le esigenze di un soggetto esterno alla procedura di gara da cui derivano (si pensi all'arredo progettato per uno specifico ambiente o un mezzo dotato di particolari sistemi).

Concretamente l'adesione ai contratti relativi ai servizi forniture può avvenire entro un determinato lasso temporale (servizi) o fino a quando i medesimi sono pubblicati sul sito APAC (forniture).

4. Lo schema di riferimento PAT. Come accennato la deliberazione della giunta provinciale 1392 di data 11 luglio 2013, che ha reso vincolante il sistema MERCURIO, e le successive due circolari “erga omnes” di APAC, hanno specificato la priorità di utilizzo degli strumenti sopra descritti e messi a disposizione al “sistema PAT”. APAC ha quindi pubblicato uno schema di riferimento per il “sistema PAT” che deve guidare gli enti che ne fanno parte per soddisfare le varie esigenze di acquisto.

Da tale contesto si desume chiaramente che la PAT indica un utilizzo “a cascata” degli strumenti messi a disposizione (Convenzioni APAC - ME-PAT – gare telematiche - beni e servizi ex. art. 26 bis L.P. 23/90 – CONSIP S.p.A. - procedure autonome) che si può così schematizzare:

- ➔ raccolta fabbisogni - esigenza di acquisto: la raccolta dei fabbisogni e l’analisi delle richieste di acquisto riveste una notevole importanza perché è la fase preliminare alla progettazione e programmazione delle procedure di scelta del contraente. Solo tramite tale analisi si riescono a ricavare tutti quelli elementi necessari per poter identificare la corretta procedura di scelta del contraente da utilizzare e conseguentemente programmare l’espletamento della relativa procedura (oggetto, importi di contratto, ecc.). Se da tale analisi si ricava che un bene o servizio da acquisire è di importo inferiore alla soglia comunitaria e non è escluso dall’ambito di operatività della normativa sulla “spending review”, si passa all’analisi di cui al punto successivo;
- ➔ analisi convenzioni APAC (obbligatorio): se il bene o servizio da acquisire è presente – vi è l’obbligo di adesione alla convenzione, altrimenti si passa all’analisi di cui al punto successivo;
- ➔ analisi offerte ME-PAT (obbligatorio): se il bene o servizio da acquisire è presente e da un confronto statico tra le offerte presenti e il mercato (in questa fase possibilmente anche anche CONSIP S.p.A.) risulta conveniente – è possibile effettuare un ordine diretto tramite ME-PAT nei limiti della soglia

dell'affidamento diretto (attualmente Euro 46.000,00), altrimenti si passa all'analisi di cui al punto successivo;

- RdO ME-PAT (obbligatorio): se il bene o servizio da acquisire è presente, ma da un confronto statico tra le offerte presenti e il mercato (anche CONSIP) non risulta conveniente ovvero il bene o servizio da acquisire non è presente ma esiste la categoria merceologica di riferimento (meta prodotto – bandi di abilitazione – capitolati tecnici) ovvero ancora l'importo di spesa supera la soglia dell'affidamento diretto e il bene o servizio da acquisire è presente o è presente la categoria merceologica di riferimento – vi è l'obbligo di effettuare una richiesta di offerta (RdO) ai soggetti abilitati nel ME-PAT e si perfeziona il contratto con ordine in caso di esito positivo, altrimenti si passa all'analisi di cui al punto successivo;
- gara Telematica (facoltativo): se il bene o servizio da acquisire non è reperibile tramite convenzioni APAC o tramite ME-PAT (in questo caso in caso di assenza della categoria merceologica o RdO negativa) ed è presente la categoria merceologica di interesse nell'ambito dello strumento “Gare Telematiche” - può essere indetta una gara telematica sulla piattaforma MERCURIO. L'indizione della gara telematica consente di non effettuare la verifica del rispetto dei parametri di qualità e di prezzo CONSIP S.p.A. ed in questo senso è da intendersi come strumento facoltativo perché è comunque possibile non utilizzarlo anche dove esiste la categoria merceologica di interesse ma a questo punto diviene obbligatorio il rispetto dei parametri di qualità e di prezzo CONSIP S.p.A.. In caso di esito positivo il contratto d'appalto viene perfezionato tramite ordine da gara telematica, altrimenti si passa all'analisi di cui al punto successivo;
- beni e servizi ex. art. 26 bis L.P. 23/90 (facoltativo): nel caso in cui non è possibile effettuare una gara telematica (non è presente la categoria merceologica di interesse) ovvero nell'ipotesi in cui non si ritenga utile farla e il bene o il servizio da acquisire è reperibile tramite i contratti conclusi dai supporti della centrale di committenza APAC ex art. 26 bis L.P. 23/90, se l'importo di contratto non supera la soglia

dell'affidamento diretto – è possibile stipulare il contratto in adesione a tali “convenzioni”, altrimenti si passa all'analisi di cui al punto successivo;

- analisi CONSIP S.p.A. (obbligatorio): se il bene o servizio da acquisire è disponibile sul sistema CONSIP S.p.A. (principalmente convenzioni e MEPA) con dei parametri di qualità e di prezzo superiori (migliorativi) rispetto a quelli ottenibili tramite le procedure ordinarie di acquisizione stabilite dalla L.P. 23/90 – è obbligatorio perfezionare il contratto tramite sistema CONSIP S.p.A., altrimenti si passa all'analisi di cui al punto successivo;
- acquisto secondo le procedure ordinarie ex. L.P. 23/90 (necessario - facoltativo): se il bene o servizio da acquisire non è disponibile sul sistema CONSIP S.p.A. ovvero è presente ma con dei parametri di qualità e di prezzo inferiori (peggiorativi) rispetto a quelli ottenibili tramite le procedure ordinarie di acquisizione stabilite dalla L.P. 23/90 – è necessario (nel primo caso) o possibile (nel secondo caso) attivare le procedure ordinarie ex. L.P. 23/90 con stipulazione del relativo contratto d'appalto. L'utilizzo delle procedure considerate tradizionalmente “ordinarie” risulta pertanto del tutto residuale.

Come più volte evidenziato l'analisi sopra descritta pone ancora una volta in evidenza come le procedure tradizionalmente definite “ordinarie” perdono ormai questa connotazione rappresentando ormai solo l'eccezione, consentita alle stazioni appaltanti nelle residuali ipotesi in cui, motivatamente, gli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza non riescono a soddisfare le specifiche esigenze di acquisto.