Quotidiano del Sole 24 Ore
Edilizia e Territorio

7 LUGLIO 2016 - LAVORI PUBBLICI

Avvisi Consip per le manutenzioni, tutti i bandi e la guida alla partecipazione

ROBERTO MANGANI

Il ricorso al Mepa equivale all'indagine di mercato e agli elenchi fiduciari. La Pa deve dimostrare l'applicazione del principio di rotazione delle imprese invitate

La Consip ha pubblicato nei giorni scorsi sette bandi per l'affidamento di lavori di manutenzione relativi ad altrettante categorie di specializzazione attraverso il "Mepa", cioè il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (per i bandi si vedano i link alla fine dell'articolo). La centrale acquisti del ministero dell'Economia ha in questo modo sfruttato per la prima volta l'opportunità offerta dalla legge di stabilità 2016 (legge 508/2015), che al comma 504 dell'articolo 1 consente che gli strumenti di acquisto messi a disposizione dalla Consip possano avere ad oggetto anche attività di manutenzione. Va peraltro ricordato che per i contratti sottosoglia il D.lgs. 50/2016 prevede espressamente la possibilità di ricorrere al Mepa (articolo 36, comma 6).

Il Mepa nella sua configurazione tradizionale

Il Mepa è un mercato digitale in cui si incontrano, in via telematica, la domanda delle pubbliche amministrazioni e l'offerta dei fornitori. Tradizionalmente tale mercato ha riguardato esclusivamente beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria appartenenti a determinate tipologie definite, unitamente alle relative caratteristiche merceologiche e alle condizioni generali di acquisizione, tramite apposti bandi. Il Mepa è gestito dalla Consip tramite un'apposita piattaforma informatica. L'accesso alla piattaforma è consentito agli operatori economici in possesso di determinati requisiti - abilitati a tale accesso attraverso un apposito processo di qualificazione - e ai committenti pubblici che chiedono di essere abilitati all'utilizzo della stessa. Gli operatori economici qualificati possono inserire nella piattaforma i propri cataloghi di beni e servizi, mentre i committenti pubblici possono procedere al relativo acquisto attraverso due distinte modalità. La prima è l'ordine di acquisto, che consente al committente pubblico di acquistare direttamente beni e servizi selezionandoli dai cataloghi inseriti dai relativi fornitori. In questo sistema, la pubblicazione del catalogo sulla piattaforma elettronica costituisce, in termini giuridici, una vera e propria offerta al pubblico rivolta a soggetti determinati (gli enti pubblici abilitati), con l'effetto che l'acquisizione del relativo prodotto si perfeziona con l'apposizione della firma digitatale sull'ordine di acquisto da parte dell'ente pubblico. La seconda modalità è costituita dalla richiesta di offerta, che consente all'ente pubblico di "personalizzare" l'acquisto, individuando in maniera puntuale le specifiche caratteristiche del prodotto e richiedendo ai diversi fornitori qualificati più preventivi da mettere a confronto. Questa seconda modalità permette, rispetto alla prima, di soddisfare esigenze più specifiche, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. Sotto il profilo strettamente normativo, la prima regolamentazione dello strumento è stata operata dal Dpr n.101/2002. Attualmente la relativa disciplina - che peraltro si limita a normare gli aspetti

essenziali - è contenuta principalmente nell'articolo 328 del DPR 207/2010, cui si aggiungono alcune puntuali disposizioni dettate dai successivi articoli 332, 335 e 336. Il sistema Mepa è caratterizzato da un'accentuata semplificazione procedurale, funzionale a disegnare un sistema celere ed efficace per l'acquisizione di determinati prodotti, in special modo di natura seriale. Da qui il venir meno di alcuni rigidi obblighi procedurali e di determinati formalismi propri delle gare che si svolgono secondo le modalità più tradizionali. In sostanza, lo svolgimento delle gare nell'ambito del Mepa si caratterizza per una logica che appare molto attenta al dato sostanziale - e cioè l'acquisizione di un prodotto con le caratteristiche richieste e sulla base di una comparazione trasparente delle offerte presenti sul mercato - anche a scapito di sacrificare alcuni aspetti che rispondono più a logiche di forma e di astratta adesione a regole meramente procedurali.

L'ampliamento del Mepa ai lavori

La sommaria descrizione del meccanismo di funzionamento del Mepa rende evidente come lo strumento appaia particolarmente idoneo all'acquisto di beni e servizi, specie se con caratteristiche standard e quindi di tipo seriale. E infatti fino ad oggi è stato utilizzato esclusivamente in quest'ambito. Del tutto innovativa è quindi l'estensione del Mepa al settore dei lavori, secondo quanto previsto dalla norma sopra richiamata e dai bandi di recente pubblicazione. Proprio tenendo conto delle specifiche caratteristiche dello strumento, tale estensione viene limitata ai soli lavori di manutenzione - peraltro di importo non superiore a un milione di euro - per loro natura caratterizzati da un certo grado di standardizzazione e ripetitività. Inoltre, tenuto conto che i lavori di manutenzione - per quanto standardizzati relativamente alle loro caratteristiche strutturali - hanno comunque un elemento di specificità in ordine alle puntuali esigenze del singolo ente appaltante, viene previsto che il Mepa possa operare esclusivamente attraverso una delle due modalità astrattamente utilizzabili, e cioè attivando la specifica richiesta di offerta (Rdo) da parte dell'ente appaltante, con esclusione quindi dell'ordine di acquisto diretto. L'ordine di acquisto diretto - come detto più sopra - presuppone infatti che l'ente committente si rifornisca direttamente dei prodotti (beni e servizi) esposti dai fornitori nei cataloghi, che sono di natura seriale e con caratteristiche tipizzate ed uniformi. È evidente che questa modalità non si attaglia ai lavori di manutenzione, che comunque devono essere puntualmente dettagliati dall'ente committente in un progetto esecutivo, per quanto ridotto ai termini essenziali, che ne deve definire le specifiche tecniche adattandole alle particolari esigenze dell'ente stesso. Da qui la scelta obbligata di procedere esclusivamente attraverso la Rdo, che consente di attuare questo processo di adattamento dell'offerta dei fornitori alle esigenze del committente.

La specifica disciplina dei bandi pubblicati

Sia pure con queste caratteristiche peculiari, il ricorso al Mepa per l'affidamento dei lavori di manutenzione opera secondo il meccanismo tradizionalmente adottato per l'acquisto di beni e servizi, con i necessari adattamenti. Il Mepa si sostanzia quindi in una piattaforma digitale in cui si incontrano la domanda degli enti appaltanti e l'offerta delle imprese. Sia gli uni che le altre devono accreditarsi per poter accedere a tale piattaforma. In particolare, l'abilitazione delle imprese ad operare nel Mepa presuppone un procedimento di qualificazione in cui le stesse sono chiamate a dimostrare la sussistenza dei tradizionali requisiti, sia generali che speciali, normalmente richiesti agli esecutori di lavori pubblici. Sotto il profilo dei requisiti speciali, la qualificazione viene diversamente articolata - in coerenza con quanto previsto in termini generali dal D.lgs. 50/2016 - a

seconda che le imprese intendano rendersi affidatarie di lavori fino a 150.000 euro ovvero per importi superiori e fino a un milione di euro. Nel primo caso i requisiti richiesti sono quelli indicati dall'articolo 90 del Dpr 207/2010 (ancora in vigore per questa parte) e cioè l'esecuzione di lavori analoghi nel quinquennio antecedente alla pubblicazione del bando per un importo non inferiore a quello dell'appalto oggetto di affidamento; un costo complessivo della manodopera non inferiore al 15% dei lavori eseguiti; un'adeguata attrezzatura tecnica. Nel caso di lavori di importo superiore alla soglia dei 150.000 euro e fino a un milione, la qualificazione viene invece operata attraverso la certificazione Soa per la relativa categoria di specializzazione richiesta dalla natura dei lavori e per classifica adeguata. La soglia di un milione di euro fissata come limite massimo per l'affidamento dei lavori di manutenzione tramite Mepa comporta che la relativa regolamentazione si intrecci con la disciplina contenuta nell'articolo 36 del D.lgs. 50/2016, dedicata ai contratti sottosoglia. E in questo senso una specifica clausola contenuta nei bandi della Consip precisa che per l'affidamento dei singoli lavori ogni ente appaltante disciplinerà in autonomia la relativa procedura, nel rispetto appunto di quanto previsto dal richiamato articolo 36 (nonché dall'articolo 63 relativo alla procedura negoziata). La disciplina dell'articolo 36 del D.lgs. 50/2016. Per comprendere quindi le concrete modalità di funzionamento dell'affidamento dei lavori tramite Mepa occorre ricordare le previsioni contenute nell'articolo 36 del D.lgs. 50, con specifico riferimento ai lavori fino a un milione di euro. In particolare il comma 2 stabilisce che per i lavori di importo inferiore a 40.000 euro è consentito l'affidamento diretto, purché adeguatamente motivato. Per i lavori sopra i 40.000 euro viene invece dettata una disciplina più articolata, suddivisa per ulteriori fasce di importo. Fino a 150.000 euro, è previsto lo svolgimento di una procedura negoziata con almeno cinque operatori individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi precostituiti, nel rispetto del criterio di rotazione. Anche per i lavori ricompresi tra 150.000 e 1 milione di euro la modalità di affidamento è la medesima, con l'unica differenza che devono essere invitati almeno dieci operatori. Ai fini dello svolgimento della procedura negoziata, i soggetti da invitare devono quindi essere selezionati tramite indagini di mercato o individuandoli nell'ambito di elenchi precedentemente istituiti dall'ente appaltante. Si tratta di una previsione già contenuta nella disciplina del D.lgs. 163/2006 e che ha tradizionalmente presentato profili di criticità, sia in relazione ai contenuti concreti e alle forme di svolgimento delle indagini di mercato che ai criteri di istituzione e gestione degli elenchi. Sotto questo aspetto assume un rilievo significativo la previsione contenuta al comma 7 che affida all'Anac il compito di indicare, nell'ambito delle linee guida che la stessa è chiamata ad emanare, le modalità di dettaglio cui dovranno attenersi gli enti appaltanti nello svolgimento delle indagini di mercato e nella tenuta degli albi di operatori. È peraltro stabilito che fino all'emanazione di tali linee guida la selezione dei soggetti da invitare deve avvenire applicando la norma transitoria di cui all'articolo 216, comma 9. In base ad essa la stazione appaltante può svolgere un'indagine di mercato, attraverso la pubblicazione sul proprio sito internet, per almeno quindici giorni, di un avviso con cui rendono nota l'intenzione di svolgere la procedura negoziata e i requisiti minimi richiesti ai potenziali concorrenti. Viene quindi introdotta una forma di pubblicità obbligatoria, anche se nulla viene detto in merito alle modalità di selezione dei soggetti che abbiano richiesto di essere invitati. Tale selezione è quindi lasciata alla discrezionalità del singolo ente appaltante, che dovrà tuttavia esercitarla nel rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, esplicitamente richiamati dal comma 1, e applicando comunque il criterio della rotazione. In alternativa, la stazione appaltante potrà continuare ad

utilizzare gli elenchi degli operatori economici di cui già dispone, purché compatibili con le nuove disposizioni del D.lgs. 50.

La procedura di affidamento nell'ambito del Mepa

Se in linea generale le procedure di affidamento che ogni ente appaltante può attivare nell'ambito del Mepa non si discostano da quelle che il medesimo ente appaltante potrebbe attivare autonomamente ai sensi dell'articolo 36, una criticità più accentuata può astrattamente porsi proprio con riferimento a quello che è il punto nodale dello svolgimento della procedura, e cioè la scelta dei soggetti da invitare. I bandi della Consip si limitano a precisare - in linea con le previsioni dell'articolo 36 - che gli enti appaltanti possono procedere all'affidamento diretto per lavori fino a 40.000 euro e allo svolgimento di procedure ad hoc per lavori fino a un milione di euro. In queste procedure - come ricordato - l'articolo 36 prevede che la selezione dei soggetti da invitare avvenga sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi precostituiti, nel rispetto del criterio di rotazione. Appare evidente che il ricorso al Mepa costituisce l'equivalente dello svolgimento di un'indagine di mercato o dell'istituzione di elenchi di fiducia, posto che assolve - anche con maggior forza e trasparenza - la medesima funzione di apertura al mercato che il legislatore ha voluto assicurare per la selezione delle imprese da invitare. Resta come elemento di particolare criticità l'applicazione del criterio della rotazione, la cui attuazione rischia astrattamente di essere meno controllabile nell'ambito del Mepa. Si deve tuttavia ritenere che il criterio della rotazione debba essere rispettato dagli enti appaltanti anche per le procedure di affidamento svolte nell'ambito del Mepa e che per consentire la verifica in merito alla sua concreta applicazione l'ente debba procedere – secondo quanto previsto per le procedure svolte autonomamente ai sensi dell'articolo 36 – alla pubblicazione a valle dell'aggiudicazione del relativo avviso, in cui vanno indicati anche i nominativi dei soggetti invitati.

Un'innovazione da sperimentare

L'estensione del Mepa al settore dei lavori rappresenta indubbiamente una novità significativa, la cui efficacia dovrà come sempre essere verificata nella prassi operativa. In linea generale, l'idea di fondo appare condivisibile, in quanto consente agli enti appaltanti, limitatamente ai lavori di manutenzione caratterizzati da specificità tecniche circoscritte, di ricorrere a un sistema digitalizzato che da un lato semplifica e rende trasparenti lo svolgimento delle procedure; dall'altro permette, nella medesima ottica di trasparenza e semplificazione, di superare il meccanismo delle indagini di mercato - di non facile decifrazione nella sua attuazione pratica - e degli elenchi di fiducia, la cui istituzione comporta comunque un certo sforzo organizzativo. In questo contesto resta la garanzia che le singole procedure svolte dagli enti appaltanti devono comunque rispettare la disciplina dell'articolo 36, in primo luogo in relazione all'applicazione del criterio di rotazione negli inviti la cui attuazione può essere monitorata con lo strumento della pubblicità post aggiudicazione sopra ricordato.

Di seguito il link al portale di Consip “acquistinretepa.it" sul quale sono pubblicati i bandi per l'affidamento di lavori di manutenzione.

https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/main/impresa/strumenti/tutti.jsp?orderBy=pubblicazione&sort=desc&pagina=1&__element=paginazione&adfgen.menuId=1