



REGIONE PUGLIA

SEGRETERIA GENERALE DELLA PRESIDENZA
SEZIONE GESTIONE INTEGRATA ACQUISTI

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

Codice CIFRA: GIA/DEL/2017/0000

OGGETTO: Legge regionale 1 agosto 2014 n. 37, art. 21 - Individuazione dei soggetti facenti parte del Sistema Integrato Acquisti (SIA). Programmazione regionale delle acquisizioni di beni e servizi con ricorso al Soggetto aggregatore InnovaPuglia S.p.a..

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.

Negli ultimi decenni la Pubblica Amministrazione è stata oggetto di importanti processi di modernizzazione ispirati alle logiche del *New Public Management* e, più recentemente, a quelle della *public governance*. Un ruolo centrale è sicuramente ricoperto dalla trasformazione dell'intero processo di gestione di attività pubbliche complesse, come quelle del *public procurement*. Peraltro, negli ultimi tempi, un'ulteriore spinta verso l'innovazione organizzativa è stata determinata dalla contingente situazione economica generale. I periodi di crisi economica favoriscono, di fatto, la ricerca di soluzioni organizzative innovative volte a far fronte alle scarse risorse economiche disponibili, da cui sono discese una serie di disposizioni legislative, spesso urgenti, per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione e centralizzazione nelle amministrazioni pubbliche, per la realizzazione di economie di scala funzionali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Vista la dimensione del fenomeno, il *procurement* rappresenta una variabile fondamentale su cui agire per conseguire maggiore efficienza e conseguentemente risparmi di spesa per la PA; inoltre, i vincoli stringenti di finanza pubblica degli ultimi due decenni ne hanno enfatizzato ulteriormente l'importanza.

La necessità di conseguire recuperi di efficienza ha comportato, quindi, nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, una modernizzazione delle procedure di acquisto della PA, mediante interventi sia dal lato della domanda, riorganizzando le modalità di azione dell'acquirente pubblico, sia dal lato dell'offerta, stimolando il dinamismo ed il confronto competitivo nei mercati di riferimento.

L'importanza strategica del *public procurement* si evince chiaramente anche in Italia, dove, a partire dagli anni '90, il Governo ha lanciato un programma per ridurre la spesa pubblica relativa all'acquisto di beni e servizi. Una componente chiave di questo programma è stata la centralizzazione del *public procurement* mediante la creazione - in prima istanza - della Consip S.p.A., chiamata, su mandato dell'allora Ministero del Tesoro (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF) ad assumere il ruolo di centrale unica per gli acquisti della PA.

A partire dal 2012 il legislatore nazionale ha introdotto norme volte ad incrementare la quota di spesa pubblica gestita attraverso strumenti di centralizzazione.

Con il D.L. 52/2012 è stato previsto:

- Obbligo per le PA statali di ricorso alle convenzioni Consip;
- Obbligo per le ASL di ricorso alle convenzioni Consip se non presenti convenzioni regionali;
- Obbligo per tutte le PA di ricorrere al MePA o altri sistemi telematici per acquisti sottosoglia.

Con il D.L. 95/2012, inoltre, è stata introdotta la:

- Nullità dei contratti stipulati in violazione di obblighi di centralizzazione;
- Disciplina dei contratti ponte per le PA obbligate a ricorrere a convenzione;
- Obbligo di ricorso per tutte le PA e società del conto ISTAT a Consip o Centrale di Acquisto Territoriale (CAT) per acquisti di determinate merceologie standardizzate, o acquisti in autonomia a prezzi inferiori;
- Facoltà di recesso in caso di stipula di successiva convenzione Consip più conveniente;
- Obbligo per le ASL di utilizzo di strumenti telematici di Consip e delle CAT.

Il processo di razionalizzazione degli acquisti, avviato con l'istituzione della Consip, ha trovato nuova linfa con l'approvazione del decreto legge n. 66 del 2014 che ha imposto alle amministrazioni statali centrali e periferiche, nonché alle Regioni, agli enti regionali, agli enti locali, nonché loro consorzi e associazioni, e agli enti del Servizio Sanitario nazionale, di ricorrere, oltre che alla Consip, ad altro

soggetto aggregatore per le procedure di acquisto di determinate categorie di beni e servizi, al superamento di talune soglie di importo, normativamente predeterminate.

Con legge del 1 agosto 2014, n. 37, la Regione Puglia - nel designare la società *in house* InnovaPuglia S.p.A. quale Soggetto aggregatore - ha dettato principi generali al fine del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici ed ha inteso promuovere e sviluppare, nel rispetto della normativa nazionale, il processo di razionalizzazione dell'acquisizione di lavori, beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale.

L'esigenza di razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche, e insieme di *spending review*, ha subito nuovo impulso con l'approvazione della Legge di stabilità 2016, attraverso la quale si è mirato a rafforzare il modello organizzativo di aggregazione della spesa e centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Il modello di aggregazione della spesa ideato dal legislatore appare rispondere alle logiche di trasparenza delle procedure (minimizzazione del rischio di corruzione), riduzione dei costi di transazione (amministrativi, contrattuali e di raccolta delle informazioni) dal lato della domanda, riduzione dei costi di transazione dal lato dell'offerta e minimizzazione degli incentivi a colludere da parte delle imprese. La logica di funzionamento del sistema "a rete" in cui coesistono attori a diversi livelli, nazionale e regionali, consente - inoltre - la minimizzazione degli svantaggi individuati per i sistemi fortemente centralizzati di aggregazione della spesa, quali gli eccessivi costi generali, la mancanza di informazioni ovvero la lentezza delle risposte alle esigenze rappresentate dalle unità locali, la possibilità del formarsi di oligopoli a causa di grandi volumi di acquisto o di barriere all'ingresso troppo alte.

La letteratura evidenzia, tuttavia, come nelle decisioni di centralizzazione degli acquisti sia un errore tener conto esclusivamente degli eventuali vantaggi economici: occorre considerare anche gli impatti sul funzionamento complessivo dell'organizzazione, specialmente in alcuni settori, come quello sanitario, in considerazione della peculiarità dei compiti assegnati alle istituzioni. Viene, inoltre, spesso data evidenza solo all'aspetto della riduzione del prezzo, che pure risulta la chiave di volta per favorire l'approccio delle amministrazioni verso un sistema più efficiente per gli approvvigionamenti pubblici. Tuttavia, il discorso non può limitarsi alle, pur consistenti, economie di scala che possono essere ottenute attraverso la centralizzazione degli acquisti. Nodo centrale di un moderno approccio di *public procurement* è il governo dell'intera catena del valore degli acquisti pubblici, cioè di quella sequenza che parte dalla rilevazione del fabbisogno delle amministrazioni e passando per l'analisi dell'offerta, l'ideazione e lo studio di fattibilità di un'iniziativa, la procedura di gara, arriva fino al monitoraggio delle forniture.

Nell'ambito del modello organizzativo denominato MAIA, alla Sezione Gestione Integrata Acquisti, collocata alle dirette dipendenze della Segreteria Generale della Presidenza, sono state attribuite le seguenti funzioni:

- a) *programma gli acquisti della Regione Puglia e del sistema integrato regionale in accordo con il soggetto aggregatore;*
- b) *promuove un sistema integrato di acquisti al fine di semplificare il processo di approvvigionamento, ridurre la spesa ed attuare sinergie nonché minori costi di gestione, operando in maniera trasversale tra le strutture interne della Regione, degli Enti/Agenzie regionali e del SSR;*
- c) *elabora la programmazione integrata degli approvvigionamenti di forniture e servizi in accordo con il Soggetto aggregatore.*

Per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti assegnati con la L.R. n. 37/2014, il "soggetto aggregatore" InnovaPuglia S.p.A., ai sensi del comma 3 dell'art. 20, dal canto suo, svolge le seguenti attività:

- a) stipula convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), e accordi quadro di cui all'articolo 59 del D.Lgs. 163/2006 (oggi art. 54 del D.Lgs. n. 50/2016);
- b) gestisce sistemi dinamici di acquisizione ai sensi dell'articolo 60 del D.Lgs. 163/2006 (oggi art. 55 del D.Lgs. n. 50/2016);
- c) gestisce le procedure di gara, svolgendo le attività e i servizi di stazione unica appaltante ai sensi del decreto Presidente del Consiglio dei ministri 30 giugno 2011, procedendo all'aggiudicazione del contratto;
- d) cura la gestione dell'albo dei fornitori "on line" di cui al regolamento regionale 11 novembre 2008, n. 22;
- e) garantisce lo svolgimento delle attività di committenza ausiliarie ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici;
- f) garantisce la continuità di esercizio, lo sviluppo e la promozione del servizio telematico denominato EmpULIA;

e, a termini del successivo comma 4, "fornisce le attività di centralizzazione delle committenze e quelle ausiliarie, come elencate al comma 3, in favore della Regione e delle aziende ed enti del SSR, i quali sono tenuti a ricorrere al Soggetto aggregatore regionale per la acquisizione di lavori, beni e servizi, secondo le modalità individuate negli atti della Programmazione regionale di cui all'articolo 21, fatte salve le specifiche disposizioni nazionali che consentono il ricorso ad altre centrali di committenza e l'utilizzo di altri strumenti telematici".

Questo modello di razionalizzazione impone, tuttavia, un modello di *governance* in grado non solo di salvaguardare l'aspetto della riduzione del prezzo, ma anche di presidiare l'intera catena del valore degli acquisti pubblici che per definizione viene organizzato "a rete" e fortemente integrato, al fine di tutelare realmente i diritti degli utenti finali, destinatari del servizio svolto dalla PA.

La sfida che oggi si pone è, quindi, quella di governare i processi di centralizzazione orientandoli verso la ricerca della qualità del bene/servizio oggetto di approvvigionamento. Occorre, in altre parole, consolidare un modello di *governance* in grado di vigilare non solo sul rispetto delle procedure formali, ma anche su eventuali duplicazioni di procedure di acquisto e di verificare ed intervenire per garantire un adeguato livello di qualità, sicurezza, innovazione e personalizzazione che assicuri, altresì, uniformità su tutto il territorio regionale.

L'importanza di un buon funzionamento di un modello aggregato della spesa per acquisti di beni e servizi, si comprende ancor di più se si pensa all'utilizzo del *public procurement* quale strumento di politica economica, che, in ottica di revisione della spesa, riesce a riallocare e calibrare l'intero processo di acquisto in funzione degli obiettivi che si intendono raggiungere in base all'evoluzione della domanda delle amministrazioni e dell'offerta presente sul mercato, quali ad esempio una spinta alla modernizzazione di processo e di prodotto da parte degli operatori economici ed una innovazione nei processi della PA non disgiunta dal risparmio sui costi unitari.

In ragione di quanto sopra, preso atto del vigente quadro normativo, nazionale e regionale, in materia di programmazione delle iniziative di acquisto riferite a beni e servizi come di seguito rappresentato:

- ▶ D.Lgs. 50/2016 art. 21 comma 6:
 - elenco delle acquisizioni di beni e servizi di importo superiore a 1.000.000,00 euro;
 - programma biennale di acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 40.000,00 euro;
- ▶ Legge regionale n. 37/2014
 - art. 21 comma 1, piano regionale delle attività negoziali delle Aziende e degli Enti del SSR;
 - art 21 comma 2, piano delle acquisizioni di beni e servizi degli Enti e le Agenzie regionali;
- ▶ DPCM che individua le categorie merceologiche ai sensi dell'art. 9, comma 3, D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con legge 23 giugno 2014, n. 89;

- Circolare AGID 24 giugno 2016, n. 2 “Modalità di acquisizione di beni e servizi ICT nelle more della definizione del «Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione» previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 513 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208” (GU n. 156 del 6-7-2016);

preso atto, altresì, che:

- con deliberazione n. 1637 del 17 ottobre 2017 avente ad oggetto: “D.Lgs. 50/2016, art. 21 “Programma degli acquisti di beni e servizi”. Individuazione della struttura responsabile e del referente” la Giunta regionale ha disposto, tra l'altro, che – per le strutture della Giunta regionale - venga redatto il programma regionale di acquisti di beni e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40.000,00 euro con decorrenza degli effetti dal periodo di programmazione 2018-2019;
- con la stessa deliberazione è stato affidato, alla Sezione Gestione Integrata Acquisti, il compito di redigere, nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio, il 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. Lo stesso programma di acquisti per servizi e forniture per il periodo 2018-2019, in adesione a quanto previsto dal comma 3, art. 21 della L.R. n. 37/2014, dovrà essere sottoposto all'approvazione della Giunta regionale entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del bilancio di previsione;

tenuto conto delle previsioni legislative di cui all'art. 21 della L.R. n. 37/2014, riguardanti:

- l'approvazione, entro il 31 dicembre, da parte della GR, del piano delle attività negoziali delle categorie di beni e servizi che le Aziende e gli Enti del SSR acquisiscono in forma aggregata o comunque con ricorso al Soggetto aggregatore, di cui comma 1 del richiamato articolo 21;
- l'adozione, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del Bilancio di previsione, da parte della GR, di apposita deliberazione con la quale sono individuate le categorie di beni e servizi che la Regione e i Soggetti indicati al comma 2, del citato art. 21, acquisiscono in forma aggregata o comunque con ricorso alle attività del Soggetto aggregatore.

considerato che occorre:

- definire i soggetti, di cui al comma 2 dell'art. 21 della L.R. 37/2014, che devono far parte del Sistema Integrato degli Acquisti (SIA), affinché gli stessi predispongano annualmente il piano delle acquisizioni di beni e servizi ai fini della programmazione di cui al successivo comma 3;
- definire i livelli di priorità per la redazione del programma delle attività negoziali che il soggetto aggregatore InnovaPuglia dovrà assicurare;

ravvisata la necessità di dover provvedere in merito, si propone alla Giunta di adottare conseguente atto deliberativo.

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:

- ▶ dare atto che, ai fini del perseguimento degli obiettivi di cui al c. 1 dell'art. 20 della L.R. n. 37/2014, i soggetti che devono fare parte del Sistema Integrato degli Acquisti, di seguito SIA, sono le strutture della Giunta regionale, le aziende, le società e gli enti controllati e partecipati dalla Regione elencati nell'allegato B della DGR n. 2193 del 28/12/2016, che di seguito si riporta:

	DENOMINAZIONE	TIPOLOGIA d.lgs. 118/2011
ORGANISMI STRUMENTALI		
1	Consiglio Regionale della Puglia	organismo strumentale
SOCIETA'		
2	Innovapuglia S.p.A.	società controllata
3	Puglia Sviluppo S.p.A.	società controllata
4	Acquedotto Pugliese S.p.A.	società controllata
5	Aeroporti di Puglia S.p.A.	società controllata
6	Puglia Valore Immobiliare S.r.l.	società controllata
ENTI STRUMENTALI		
7	Agenzia regionale per la mobilità - AREM	ente strumentale controllato
8	Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali - ARIF	ente strumentale controllato
9	Agenzia regionale per la protezione ambientale - ARPA	ente strumentale controllato
10	Agenzia regionale per la tecnologia e innovazione - ARTI	ente strumentale controllato
11	Agenzia regionale per il diritto allo studio - ADISU	ente strumentale controllato
12	Agenzia regionale per il turismo - ARET Pugliapromozione	ente strumentale controllato
13	Agenzia regionale per la sanità - ARES	ente strumentale controllato

- ▶ disporre, altresì, che i soggetti, individuati nella succitata tabella, facenti parte del SIA, trasmettano, per il tramite di un referente appositamente delegato dal rappresentante legale, entro il 31 dicembre di ciascun anno, il piano delle attività negoziali per beni e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40.000,00 euro da acquisire nell'anno successivo;
- ▶ disporre che entro il 10 dicembre di ciascun anno il Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport, per tutti, trasmetta alla Sezione Gestione Integrata Acquisti, a termini di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 21 della L.R. n. 37/2014, la proposta delle attività negoziali per beni e servizi che le aziende e gli enti del SSR devono acquisire in forma aggregata o comunque facendo ricorso alle attività del Soggetto aggregatore nell'anno successivo; per il corrente anno il termine si intende fissato al 15/12/2017;
- ▶ affidare alla Sezione Gestione Integrata Acquisti, la cura e il coordinamento della redazione della programmazione regionale delle acquisizioni di beni e servizi con ricorso al Soggetto aggregatore, nonché dei relativi aggiornamenti annuali, del SIA e delle Aziende e degli Enti del SSR, di cui ai comma 1 e 3 dell'art. 21 della L.R. 37/2014, tenendo conto dei seguenti livelli di priorità:
 1. DPCM che individua le categorie merceologiche ai sensi dell'art. 9, comma 3, D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con legge 23 giugno 2014, n. 89;
 2. Circolare AGID 24 giugno 2016, n. 2 "Modalità di acquisizione di beni e servizi ICT nelle more della definizione del «Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione» previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 513 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208" (GU n. 156 del 6/7/2016);
 3. Spesa del comparto sanità, ulteriore rispetto a quella dei precedenti punti 1 e 2;
 4. Spesa comune;

- ▶ 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 e/o altri fondi nazionali, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario;
- ▶ garantire a tutti i soggetti facenti parte del SIA, la disponibilità di uno specifico software gestionale per la raccolta, elaborazione e validazione dei dati relativi alla programmazione biennale degli acquisti ed ai relativi aggiornamenti annuali;
- ▶ dare atto che, nelle more dell'affidamento delle iniziative inserite nella programmazione e nei piani di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 21 della L.R. n. 37/2014, le aziende ed enti del SSR, nonché i soggetti facenti parte del SIA, possono continuare a provvedere autonomamente all'acquisizione di lavori, beni e servizi; in tal caso, gli atti indittivi delle procedure per l'acquisizione di beni e servizi e i conseguenti contratti stipulati con gli operatori economici risultati aggiudicatari devono prevedere espressamente la facoltà delle aziende ed enti del SSR, nonché dei soggetti facenti parte del SIA, di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e fermo restando il pagamento delle prestazioni già eseguite, posto che, all'esito di apposita istruttoria tecnica, risulti conveniente far luogo all'acquisizione della parte residua della fornitura o del servizio aderendo alle convenzioni o agli accordi quadro stipulati dal Soggetto aggregatore o da Consip; non si fa luogo al recesso ove l'appaltatore acconsenta alla rinegoziazione del contratto al fine di allinearlo con le condizioni previste dalle convenzioni o dagli accordi quadro stipulati dal Soggetto aggregatore o da Consip;
- ▶ dare atto, altresì, che il mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 5 dell'art. 21 della L.R. n. 37/2014 costituisce motivo di valutazione negativa dell'operato degli organi di nomina regionale all'interno delle aziende, enti e agenzie ai fini della sussistenza della giusta causa di revoca dell'incarico da parte della Regione, fermi restando gli ulteriori eventuali profili di responsabilità;
- ▶ incaricare la Sezione Gestione Integrata Acquisti di:
 1. pubblicare la presente deliberazione sul profilo del committente;
 2. trasmettere il presente atto a:
 - Direttore del Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti;
 - soggetti facenti parte del SIA;
 - InnovaPuglia S.p.A.;
 - Sezione Raccordo al Sistema Regionale;
 - Organismo Indipendente di Valutazione;
- ▶ incaricare la Segreteria della Giunta di inviare copia del presente atto agli Uffici del Bollettino per la sua pubblicazione sul B.U.R.P.

IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA
(D.ssa Carmela Moretti)

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA
(Dott. Michele Emiliano)

I SOTTOSCRITTI ATTESTANO CHE IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO AFFIDATO È STATO ESPLETATO NEL RISPETTO DELLA NORMATIVA REGIONALE, NAZIONALE E COMUNITARIA E CHE IL PRESENTE SCHEMA DI PROVVEDIMENTO, DAGLI STESSI PREDISPOSTO AI FINI DELL'ADOZIONE DELL'ATTO FINALE DA PARTE DELLA GIUNTA REGIONALE, È CONFORME ALLE RISULTANZA ISTRUTTORIE.

I funzionari istruttori:

Mario Lembo

Betty Lopez

A.P. Semplificazione, controlli e processi di qualità

Alessandro Lofano

A.P. Referente sez. regionale osservatorio contratti pubblici

Il Dirigente della Sezione Gestione Integrata Acquisti
(Nicola Lopane)

Il Segretario Generale della Presidenza
(Roberto Venneri)

Il Presidente della Giunta Regionale
(Michele Emiliano)
