



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/185/CR5/C4

**POSIZIONE DELLE REGIONI SULLA COMUNICAZIONE
“APPALTI PUBBLICI EFFICACI IN EUROPA E PER
L’EUROPA” (COM 2017/572) – COMUNICAZIONE “SOSTEGNO
AGLI INVESTIMENTI MEDIANTE VALUTAZIONE EX ANTE
VOLONTARIA DEGLI ASPETTI RELATIVI AGLI APPALTI PER
I GRANDI PROGETTI INFRASTRUTTURALI” (COM 2017/573) –
RACCOMANDAZIONE RELATIVA ALLA
PROFESSIONALIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI
(C2017/6654)**

Roma, 6 dicembre 2017

INDICE

Introduzione	3
Il criterio di aggiudicazione come strumento per qualificare gli approvvigionamenti.	4
Le azioni di sistema	5
Premessa	5
Qualificazione degli operatori	5
La collaborazione tra le Regioni e lo Stato	6
Il Piano Nazionale Straordinario di Formazione alla nuova disciplina dei Contratti Pubblici	7
Aspetti generali	7
La stabilizzazione del sistema formativo	8
L'assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici	8
Partenariato collaborativo	9
Standard documentali	10

Introduzione

Il presente documento intende fornire un contributo con specifico riferimento alle due Comunicazioni COM 2017/572 e COM 2017/573 e alla Raccomandazione C2017/6654 dell'UE intervenute su alcuni temi attuali e critici che investono il settore degli appalti pubblici nella Comunità Europea.

Le comunicazioni UE in argomento muovono da un assunto: per favorire la crescita del mercato unico e garantire occupazione attraverso investimenti a livello locale, regionale e nazionale, è necessario assumere un approccio strategico in ordine agli approvvigionamenti pubblici. Occorre, quindi, porre grande attenzione negli appalti pubblici non solo in quanto strumento di soddisfazione delle esigenze amministrative locali (con l'acquisizione di un bene, un servizio o un lavoro pubblico), ma utilizzarli anche quale leva per attuare politiche economiche, sociali, ambientali e di innovazione, con una valenza strategica per il proprio Paese.

Infatti, gli appalti pubblici in Europa ammontano complessivamente a circa 2.000 miliardi di euro l'anno, rappresentando quindi una parte considerevole degli investimenti pari a circa il 14% del PIL della stessa UE. In Italia il loro valore, secondo quanto rilevato da ANAC, è di circa 120 miliardi di euro per l'anno 2016.

Possiamo dunque immaginare che un approccio attento alle modalità di approvvigionamento pubblico potrebbe garantire utili risparmi ai bilanci pubblici così da favorire anche un aumento degli investimenti stessi. Peraltro, adoperare gli approvvigionamenti pubblici anche con finalità strategiche, considerato il loro notevole peso economico, favorirebbe di certo la crescita economica soprattutto in questo momento storico in cui, com'è noto, gli Stati affrontano forti restrizioni di bilancio a causa della crisi, che obbliga a un uso ottimale dei fondi, volto a ridurre inefficienze, sprechi, irregolarità e corruzione.

Il criterio di aggiudicazione come strumento per qualificare gli approvvigionamenti.

Per realizzare gli obiettivi descritti è necessario, come indicato nelle comunicazioni della Commissione Europea, passare da un approccio meramente amministrativo di gestione dei processi di acquisto ad un approccio strategico, orientato alle esigenze a sostegno di politiche nazionali di tipo sociale, ambientale e innovativo.

Tale nuovo approccio dovrebbe essere sostenuto da un sistema di aggiudicazione degli appalti che miri all'utilizzo di criteri basati sul miglior rapporto qualità/prezzo con requisiti e caratteristiche di tipo qualitativo, sociale, ambientale o innovativo, ancora poco utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici anche se favoriti dalle direttive comunitarie del 2014, recepite in Italia dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa comporta, però, una procedura amministrativa più lunga e complessa rispetto al criterio del minor prezzo, concedendo ampia discrezionalità alla stazione appaltante e richiedendo, di conseguenza, maggiori competenze alle stesse. Per tali ragioni, tenendo anche conto delle previsioni introdotte dalla normativa nazionale sui lavori pubblici, il predetto criterio non è ancora pienamente utilizzato nelle sue potenzialità.

Nel nostro ordinamento, infatti, l'applicazione di questo criterio risulta fortemente limitato (o permeato di criticità) da una serie di previsioni (vedi l'obbligo della progettazione esecutiva con la conseguente limitazione alle modifiche del progetto e l'attribuzione di un peso alla qualità non inferiore a 70 punti) che confliggono con la maggiore discrezionalità che deve essere lasciata alle stazioni appaltanti al fine di poter elevare la qualità delle opere e valutare attraverso questo criterio possibili miglioramenti progettuali.

Le azioni di sistema

Premessa

Per avere un sistema dei contratti pubblici più efficiente e più efficace, è necessario anzitutto un assetto normativo chiaro e stabile nel tempo, ma sono necessarie anche – e soprattutto – molteplici azioni di supporto alle amministrazioni, quali: la professionalizzazione delle strutture attraverso attività continue di aggiornamento e formazione, la standardizzazione dei documenti di gara e la condivisione delle migliori pratiche. Ciò al fine da portare le stazioni appaltanti a elevati standard di qualità e professionalità¹.

Qualificazione degli operatori

Rafforzare le competenze e conoscenze degli operatori pubblici avrebbe, come è ampiamente chiarito dalla Raccomandazione della Commissione Europea, un impatto positivo sull'intera filiera economica di settore del nostro Paese.

Solo un'amministrazione dotata di solide capacità e competenze tecniche può rispondere in modo appropriato ed efficace alla complessità che è propria di un approvvigionamento pubblico, dalla sua fase di programmazione e individuazione delle esigenze, alla gestione e conclusione del contratto.

La professionalizzazione deve essere rivolta a tutti soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel ciclo dei contratti pubblici. È necessario, inoltre, migliorare la formazione e gestione delle carriere al fine di dotare le amministrazioni di operatori qualificati e motivati, con un'azione formativa continua e incentivi mirati onde spronare gli stessi a conseguire gli obiettivi strategici prefissati. In quest'ottica anche la normativa nazionale aveva previsto la possibilità di attribuire incentivi al personale impiegato negli appalti pubblici anche se la stessa non è applicata a causa di problematiche interpretative.

¹ Proprio queste sono state le linee conduttrici della riforma dei contratti pubblici varata nel 2016 in Italia, riforma che, come è noto, stenta a decollare poiché le norme non sono di chiara applicazione e risultano ancora incomplete dei numerosi provvedimenti attuativi che le stesse norme prevedono e delle difficoltà applicative che, in alcuni casi, gli stessi decreti attuativi già licenziati comportano a causa delle difficoltà applicative determinate dalla loro formulazione.

Particolare attenzione deve essere rivolta alla qualificazione dei “Responsabili Unici del Procedimento”, elemento cardine in un processo di approvvigionamento; ricordiamo che per tale ruolo professionale le linee guida Anac declinano requisiti specifici, commisurati alla tipologia e all’entità degli appalti e delle concessioni da affidare, fino ad assegnare a tale ruolo la qualifica di “Project Manager” nel caso di appalti complessi.

La professionalizzazione delle stazioni appaltanti e, quindi, più in generale, la qualificazione delle stesse, è tra i più importanti obiettivi che il nuovo Codice dei contratti pubblici si è prefisso di raggiungere, proprio in attuazione delle direttive europee.

Il Codice, infatti, prevede un apposito sistema di qualificazione che deve attestare la capacità di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, l’insieme delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un lavoro o di un servizio. Tra i requisiti base di valutazione è previsto specificamente in capo alle stazioni appaltanti un adeguato e qualificato organico e un sistema di formazione e aggiornamento del personale.

La collaborazione tra le Regioni e lo Stato

Le Regioni e Province autonome concordano sulle proposte della Commissione Europea in merito alla strategia ed alla professionalizzazione degli appalti pubblici. Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha assegnato proprio alle Regioni/PA un ruolo preminente di supporto e assistenza alle stazioni appaltanti di ambito territoriale nell’applicazione della nuova disciplina appaltistica a tutela della trasparenza e della legalità. Un ruolo che le Regioni/PA stanno esercitando in collaborazione con gli organi competenti dello Stato.

Su tale collaborazione si fonda, riteniamo, la concreta realizzazione degli obiettivi strategici che la Commissione Europea pone.

Il Piano Nazionale Straordinario di Formazione alla nuova disciplina dei Contratti Pubblici

Aspetti generali

In particolare, per quanto attiene alla professionalizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, tramite il suo organo tecnico ITACA (Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale), in collaborazione con il Dipartimento delle Politiche Europee, l'Agenzia per la Coesione Territoriale e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), sta dando attuazione al *Piano Nazionale straordinario di formazione sulla nuova disciplina dei contratti pubblici destinato alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza* volto a diffondere la conoscenza della riforma della disciplina e a risolvere le criticità della carente professionalizzazione e della scarsa capacità operativa delle medesime.

Il Piano, organizzato in più n. 3 fasi (moduli) è stato avviato nell'aprile 2017 con l'erogazione in modalità e-Learning, del primo modulo, attraverso le piattaforme regionali di ITACA e della SNA; tale modulo è stato destinato agli operatori delle stazioni appaltanti, rispettivamente, di ambito locale e centrale.

L'attività ha visto il coinvolgimento operativo delle strutture competenti di tutte le Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (osservatori regionali dei contratti pubblici, uffici formazione, uffici contratti), che hanno assicurato la formidabile partecipazione di circa 25.000 iscritti!

Parallelamente, il secondo modulo, realizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ha portato alla formazione del personale di tutti i soggetti aggregatori.

Il Piano sarà completato entro aprile 2018, con la realizzazione del terzo modulo di tipo specialistico presso le sedi di ciascuna Regione e Provincia autonoma e sarà destinato al personale dei Comuni capoluogo e delle unioni di comuni operanti come centrali di committenza.

È utile evidenziare che il suddetto Piano è stato richiamato come caso studio nel documento di lavoro che ha accompagnato la Raccomandazione UE 2017/6654 in materia di professionalizzazione degli appalti pubblici.

La stabilizzazione del sistema formativo

La straordinaria esperienza che le Regioni stanno realizzando ha permesso di scoprire l'enorme potenzialità di un sistema a rete coordinato a livello centrale e regionale per favorire un processo formativo diffuso e omogeneo nei contenuti sull'intero territorio nazionale, che si muove proprio nella direzione posta proprio dall'Unione Europea.

Si deve tener presente che l'attivazione di un processo formativo continuo nel tempo, così come necessariamente previsto dal Codice dei contratti pubblici, imporrà alle amministrazioni una spesa annuale determinante per sostenere l'acquisto di specifici programmi di formazione, che si scontrerà con le attuali restrizioni di bilancio e le politiche di contenimento della spesa pubblica.

È su tali basi che le Regioni/PA, al fine di mettere a frutto la suddetta esperienza e proseguire nel percorso avviato, hanno in corso la definizione di un progetto comune di organizzazione stabile dei propri strumenti formativi online, per la produzione e realizzazione di percorsi formativi nazionali messi a disposizione degli operatori pubblici di settore su tutto il territorio nazionale, così da favorire anche economie di scala, con l'obiettivo di garantire l'aggiornamento e l'ampliamento delle competenze, adeguati livelli di professionalizzazione ed assolvere al contempo agli obblighi formativi richiesti dalla normativa vigente.

L'assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici

Se l'attività di professionalizzazione e formazione delle stazioni appaltanti è azione di sistema per l'accrescimento delle competenze di approvvigionamento, l'altra misura attualmente in atto che vede coinvolte le Regioni e il Ministero delle infrastrutture e trasporti, sempre con il supporto di ITACA, nell'ambito del Servizio Contratti Pubblici, è l'attività di assistenza tecnico-giuridico continua (*help desk*) alle amministrazioni aggiudicatrici nell'applicazione della disciplina in materia di appalti pubblici e concessioni. Il Servizio si affianca al Piano Nazionale Straordinario di Formazione alla

nuova disciplina dei Contratti Pubblici, sempre nell'ottica di un rafforzamento delle capacità tecnico amministrative delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, al fine di favorire l'uniformità di applicazione delle regole ed evitare molteplicità di interpretazioni e di soluzioni operative, nocive al buon andamento delle amministrazioni.

Mutuando questa esperienza, diffusa in molti Paesi dell'UE, la Commissione Europea ha proposto di costituire, su base volontaria, un *help desk* destinato ad aiutare le autorità pubbliche, in ordine alla valutazione, in via preventiva, nell'applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici per grandi progetti infrastrutturali. La valutazione espressa dalla Commissione Europea non sarà giuridicamente vincolante della compatibilità del progetto con il quadro normativo UE.

Partenariato collaborativo

Le Regioni e Province autonome condividono, infine, la proposta della Commissione, nella comunicazione UE 2017/573, di avviare un ampio partenariato collaborativo tra tutti i soggetti interessati, autorità nazionale, regionali e locali, le imprese e le altre parti interessate, attraverso strumenti appropriati di confronto, per sostenere il cambiamento auspicato verso un sistema di appalti pubblici più efficace, trasparente e intelligente che possa rispondere alle nuove sfide dell'attuale contesto in evoluzione.

Si considera utile recepire tale proposta nel nostro Paese, attivando un partenariato collaborativo tra tutti gli operatori del mercato, pubblici e privati, così da valutare l'impatto della nuova normativa onde promuovere eventuali soluzioni di miglioramento. A tal fine riteniamo essenziale riattivare la Cabina di Regia, istituita dal Codice dei contratti, quale organismo di indirizzo e coordinamento per quanto riguarda l'applicazione della normativa in materia e di cooperazione con la Commissione Europea.

Standard documentali

Da ultimo si chiede di sostenere l'attività di standardizzazione della documentazione di gara attraverso bandi tipo e contratti tipo, utili alle stazioni appaltanti nella gestione della fase di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.