

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Nuovo Codice dei Contratti pubblici: 7 mesi dopo

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

AA VV

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

32

Del:

10/2016

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

gare & appalti pubblici, codice dei contratti

ABSTRACT:

MB

Il DLgs 50/2016 di riordino complessivo della materia dei contratti pubblici è stato varato lo scorso aprile, rispettando il termine di recepimento delle nuove Direttive europee in materia di concessioni (2014/23/UE), appalti nei settori ordinari (2014/24/UE) e "utilities" (2014/25/UE). Tra avanzamenti indotti e criticità irrisolte, oggi, a sette mesi dall'entrata in vigore, è tempo di una prima riflessione mirata sul nuovo Codice: per questo motivo, dopo aver seguito costantemente tutto l'iter della riforma, "FMI" ha deciso di fare il punto della situazione con uno "speciale" di brevi articoli che sondano il terreno e raccolgono le impressioni e i primi feedback di diversi addetti ai lavori. Ciò, proponendo una serie di contributi su taluni aspetti fondamentali, direttamente o indirettamente collegati al nuovo Codice, che in chiave di innovazione o di problematicità destano l'attenzione di tutti gli stakeholder del mercato degli appalti pubblici di servizi.

Nuovo Codice dei Contratti Pubblici: 7 mesi dopo

Il D.Lgs. 50/2016 di riordino complessivo della materia dei contratti pubblici è stato varato lo scorso aprile, rispettando il termine di recepimento delle nuove Direttive europee in materia di concessioni (2014/23/UE), appalti nei settori ordinari (2014/24/UE) e “utilities” (2014/25/UE). Tra avanzamenti indotti e criticità irrisolte, oggi, a sette mesi dall’entrata in vigore, è tempo di una prima riflessione mirata sul nuovo Codice: per questo motivo, dopo aver seguito costantemente tutto l’iter della riforma, “FMI” ha deciso di fare il punto della situazione con uno “speciale” di brevi articoli che sondano il terreno e raccolgono le impressioni e i primi feedback di diversi addetti ai lavori. Ciò, proponendo una serie di contributi su taluni aspetti fondamentali, direttamente o indirettamente collegati al nuovo Codice, che in chiave di innovazione o di problematicità destano l’attenzione di tutti gli stakeholder del mercato degli appalti pubblici di servizi.

Public contracts new code: 7 months after

Leg. Decree No. 50/2016 of the overall reorganisation on the subject of Public Contracts was launched last April, meeting the deadline for implementation of the new EU Directives on the subject of concessions (2014/23/EU), contracts in the ordinary sectors (2014/24/EU) and “utilities” (2014/25/EU). Among induced advances and unresolved criticalities, today, seven months after entry into force, it is time for a first reflection focused on the new Code: for this reason, after having followed constantly all the process of the reform, “FMI” has decided to make the point of the situation with a “special” of short articles to probe the ground and collect the impressions and the early feedback from different sector experts. This, proposing a series of contributions on certain key issues directly or indirectly related to the new Code, which in innovation or problematic nature key come into the attention of all stakeholders of the public tenders.

a cura di Federico Salà

Nello scorso aprile, a distanza di dieci anni dall’approvazione del D.Lgs. 163/2006, ha visto la luce il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, rispettando il termine di recepimento delle nuove Direttive europee in materia di concessioni (2014/23/UE), appalti nei settori ordinari (2014/24/UE) e “utilities” (2014/25/UE).

In questo stesso decennio, anche in Europa, il contesto di riferimento per gli appalti pubblici è profondamente mutato e il cambiamento si avverte in modo nettissimo, sia nelle Direttive che nel provvedimento di recepimento sotteso al nuovo

Codice dei Contratti Pubblici. Gli anni della crisi hanno fatto riscoprire l’importanza della leva strategica dei contratti pubblici nelle politiche economiche ed industriali del vecchio continente, mettendo in luce i limiti di un sistema scarsamente interessato alla promozione dello sviluppo qualitativo delle imprese e delle pubbliche amministrazioni e incapace di indirizzare il mercato verso una competizione virtuosa, guidata dall’innovazione e rispettosa delle esigenze di carattere sociale e ambientale.

Per il mercato dei servizi - in un contesto legislativo fino a ieri

Offerta economicamente più vantaggiosa: le nuove linee guida ANAC

Paola Conio*

Come è noto, il nuovo Codice dei Contratti Pubblici sta avendo una specificazione di dettaglio attraverso la c.d. “soft law”, elaborata ed emanata fondamentalmente dall’ANAC, l’Autorità Nazionale Anticorruzione.

La stessa ANAC ha già attivato questa sua fondamentale attività, pubblicando gradualmente una serie di linee guida “soft law”, dapprima poste in “consultazione pubblica” presso i diversi stakeholder pubblici e privati.

Tra queste, le prime che interessano da vicino gli operatori del mercato dei servizi di Facility & Energy Management per i patrimoni pubblici sono le linee guida sulla offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), di cui alla Determinazione n. 1005/21.09.16, accompagnate da una dettagliata relazione tecnica illustrativa.

Come osservato dal Consiglio di Stato, si tratta di linee guida non vincolanti, finalizzate a fornire indicazioni alle stazioni appaltanti sui criteri da seguire per utilizzare uno strumento previsto dalla normativa vigente. Aderendo al parere del Consiglio di Stato, sono stati esplicitati gli elementi che le stazioni appaltanti dovrebbero prendere in considerazione nell’adozione del criterio dell’OEPV.

Negli auspici dell’ANAC, le linee guida OEPV dovrebbero guidare le stazioni appaltanti nella concreta strutturazione del criterio di aggiudicazione, tenendo conto delle proprie esigenze e delle

caratteristiche del mercato di riferimento, al fine di promuovere la qualità degli affidamenti.

Pur con limiti ancora persistenti e non adeguatamente affrontati e risolti, le linee guida OEPV rappresentano di fatto un primo passo avanti rispetto al passato.

L’applicazione del criterio di aggiudicazione in base all’OEPV nel nuovo quadro normativo costituisce infatti il criterio ordinario di aggiudicazione dei contratti pubblici. In tal senso, come premesso, le linee guida in questione sono state adottate dall’ANAC non in relazione ad una specifica previsione del Codice Contratti, come linee guida vincolanti, ma ai sensi del generale potere all’ANAC stessa conferito dall’art. 213 comma 2 di pubblicare linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri provvedimenti ritenuti utili al fine di garantire la promozione dell’efficienza e della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti e favorire lo sviluppo delle migliori pratiche.

Non si tratta, quindi, di un atto di regolazione vincolante per le stazioni appaltanti, che se ne possono discostare purché indichino le ragioni della diversa scelta.

Come osservato dal Consiglio di Stato, anche nel caso in cui le linee guida adottate ai sensi dell’art. 213 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 apparentemente contenessero dei veri e propri precetti, le stazioni appaltanti potranno non osservarli se la peculiarità della fattispecie concreta giustifichi una deviazione dall’indirizzo fornito dall’ANAC

o se quest’ultimo, ove applicato al caso concreto, evidenzia elementi d’illegittimità.

In questo quadro, la riforma dei contratti pubblici si caratterizza certamente, tra le altre cose, per la valorizzazione della discrezionalità delle stazioni appaltanti, che dovrebbe accompagnarsi alla loro maggiore qualificazione e, dunque, condurre ad una maggiore efficacia dei processi di approvvigionamento.

Le linee guida OEPV emanate da ANAC vanno in questa direzione e, sostanzialmente, si limitano ad illustrare le diverse possibili formule e metodologie utilizzabili, senza esprimere alcuna preferenza per l’una o per l’altra, ma richiamando l’attenzione delle stazioni appaltanti sui risultati che derivano dalla scelta dell’una piuttosto che dell’altra.

La “Analisi dell’Impatto della Regolazione” che accompagna le linee guida dando conto del percorso di consultazione che ha condotto alla versione definitiva, sottolinea che la selezione della formula di attribuzione dei punteggi relativi all’offerta economica è strettamente legata agli obiettivi che la stazione appaltante si prefigge e alle caratteristiche del mercato. Nel corso delle consultazioni, gli operatori interessati avevano per la maggior parte richiesto all’ANAC di promuovere l’adozione di formule idonee a disincentivare ribassi eccessivi. Si tratta, come noto, di un tema particolarmente delicato e più volte sottolineato

Nuovo Codice dei Contratti Pubblici: 7 mesi dopo

con riferimento specie al mercato “labour intensive” dei servizi di Facility & Energy Management, nel cui ambito la competizione sul prezzo degenera facilmente nella compressione dei diritti dei lavori o in pratiche di “dumping” sociale al limite della legittimità, se non totalmente illegittime.

L’ANAC, tuttavia, ha preferito mantenere una posizione assolutamente neutrale e non differenziare nell’ambito delle linee guida i diversi tipi di contratto (forniture, lavori, servizi) e/o gli specifici ambiti merceologici (ad esempio, quelli ad alta intensità di manodopera) ritenuti maggiormente adatti all’utilizzo di una formula piuttosto che dell’altra.

Nelle linee guida è indicato che, ove la stazione appaltante intenda scoraggiare la competizione eccessiva sul prezzo, dovrebbe adottare le formule con profilo “concavo”, ovvero che assegnano punteggi decrescenti all’aumentare del ribasso.

Starà poi alle singole stazioni appaltanti, tenuto conto della natura dell’affidamento, fare buon governo delle indicazioni fornite da ANAC.

Le linee guida, come accennato, abbandonano l’approccio che era stato tipico della precedente normativa, nella quale il Regolamento di attuazione (D.P.R. 207/2010) e i relativi allegati distinguevano le formule da utilizzare a seconda del tipo di affidamento.

Come si rammenterà, l’Allegato “G” si riferiva all’applicazione del metodo dell’OEPV nei lavori, l’Allegato “M” nei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria, l’Allegato “P” nelle forniture e negli altri servizi.

Nelle linee guida sono state, quindi, indicate, accanto alla tradizionale formula dell’inter-

polazione lineare, le formule bilineari e quelle quadratiche con esponente minore o uguale a uno (nel caso di segno uguale a uno, la formula quadratica coincide con l’interpolazione lineare), mentre sono state cassate le formule che si basano sulla c.d. “proporzionalità inversa”, ritenute distorsive della competizione.

Oltre alle formule interdipendenti come quelle sopra indicate (lineari, bilineari e quadratiche), le linee guida contemplano anche formule indipendenti, con diversi caveat circa l’utilizzo al fine di prevenire rischi di alterazione della concorrenza o lo snaturamento (ad esempio, non si può contemporaneamente utilizzare una formula indipendente e poi prevedere la riparametrazione).

Va sottolineato come da tempo - in particolare da parte degli operatori del mercato dei servizi di Facility & Energy Management - era stato aspramente criticato il richiamato Allegato “P” del presistente Regolamento di attuazione in quanto, paradossalmente, proponeva - proprio per i servizi a più alta intensità di manodopera - formule che divaricavano notevolmente i punteggi attribuiti per l’offerta economica, sicché i concorrenti erano incentivati a competere sul prezzo, atteso che il gap in termini di punteggio che poteva conseguire ad un’offerta anche di poco inferiore alla migliore in valore assoluto non sarebbe risultato recuperabile (o agevolmente recuperabile) attraverso un miglioramento significativo della qualità dell’offerta tecnica.

Si assisteva, quindi, ad un’aggiudicazione sostanzialmente al prezzo più basso, mascherata da OEPV.

Come già segnalato, l’ANAC abbandona l’ipotesi di suggerire alle stazioni appaltanti l’adozione di una determinata formula per una

determinata tipologia di appalto, certamente evitando di commettere gli errori del “famigerato” Allegato “P”, ma rinuncia al contempo ad esercitare attivamente quella funzione di “moral suasion” che, in ogni caso, il nuovo sistema normativo le attribuisce.

Le linee guida OEPV si proiettano decisamente nel nuovo contesto rivoluzionato dalla riforma, riconoscendo alle stazioni appaltanti la discrezionalità di scelta della formula più confacente ai propri obiettivi e alla tipologia di contratto, senza imporre l’una o l’altra soluzione.

E’ evidente, tuttavia, che al sistema attuale manca un tassello fondamentale che era anche il presupposto necessario per garantire un governo efficace e consapevole del metodo dell’OEPV, ovvero la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Difatti, è senz’altro da salutare con favore la possibilità delle amministrazioni pubbliche di individuare liberamente il metodo e le formule matematiche in grado di massimizzare gli obiettivi perseguiti dal processo di approvvigionamento, ma ciò postula, per l’appunto, il raggiungimento di un grado adeguato di competenza e capacità dal parte delle stesse stazioni appaltanti.

Gli operatori economici - ed anche l’ANAC, attesi i nuovi poteri di impugnativa e di raccomandazione alla stessa attribuiti - dovranno quindi prestare massima attenzione alle motivazioni che le stazioni appaltanti dovranno esplicitare a supporto della scelta discrezionalmente utilizzata, per verificarne l’effettiva legittimità.

*Coordinatrice Tavolo “Nuovo Codice Contratti Pubblici” Patrimoni PA net, Senior Partner Studio Legale Leone

Nuove forme di partenariato: tra pubblico-pubblico e pubblico-privato

Paola Conio*

Il partenariato, inteso in senso ampio quale accordo concluso tra soggetti diversi (pubbliche amministrazioni, enti pubblici, imprese pubbliche e private e/o esponenti della società civile) finalizzato al raggiungimento di un obiettivo comune, dal cui conseguimento scaturisce un vantaggio per ciascuno dei soggetti coinvolti, rappresenta una delle sfide più interessanti e ricche di potenzialità per il futuro dello sviluppo economico e sociale del nostro Paese. Con l'approccio proprio del partenariato si supera la visione tradizionale e in qualche modo limitante della contrapposizione esasperata degli interessi tra le parti contrattuali, per evolvere verso un modello cooperativo nel quale tutti i soggetti coinvolti nella transazione "vincono" e, attraverso il perseguimento del proprio obiettivo, collaborano attivamente al raggiungimento dell'obiettivo comune.

Il nuovo Codice dei Contratti pubblici è disseminato di strumenti di partenariato, sia pubblico-pubblico che pubblico-privato, questi ultimi sia di tipo puramente "economico/commerciale", che di tipo "sociale", in parte mutuati dalle Direttive europee e in parte estranei alle stesse, testimonianza del ruolo centrale che la riforma, in attuazione della delega conferita dalla L. 11/2016, ha inteso attribuire a questo tipo di approccio. Le novità rispetto al passato sono numerose (anche negli istituti che già erano presenti nel precedente Codice), alcune non particolarmente felici - pur se indubbiamente ispirate da ragioni astrattamente condivisibili (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla limitazione della percentuale di contribuzione pubblica complessiva

nelle concessioni al 30% anziché al 50% come previsto sia dalla Direttiva europea che dalle istruzioni Eurostat, o all'eliminazione della possibilità, nell'inerzia dell'amministrazione, di presentare proposte di finanza di progetto ad iniziativa del privato anche per gli interventi già inseriti negli strumenti di programmazione) - e tutte, comunque, meritevoli di attenta analisi per non rischiare di perdere l'occasione di sperimentare con successo gli strumenti di partenariato e per evitarne, invece, l'utilizzo ove gli stessi non rappresentino un'alternativa realmente efficace ed efficiente rispetto ai modelli tradizionali.

I contratti di partenariato pubblico-privato, nella cui tipologia il nuovo Codice ricomprende la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi (che sono, tuttavia, oggetto di autonoma regolamentazione anche nella parte III del Decreto, con alcuni profili di criticità per la congruenza complessiva delle disposizioni), la finanza di progetto, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e le fattispecie similari, sono disciplinati nella parte IV del Codice. Nella stessa parte IV vengono, altresì, disciplinati gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il "baratto amministrativo", nonché il tema dell'in-house e il partenariato istituzionalizzato pubblico-pubblico della società pubblica di progetto, mentre vengono regolamentati tra i contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice stesso (Parte I, titolo II), le forme di collaborazione amministrativa non istituzionalizzata, nonché il contratto di sponsorizzazione

e la realizzazione di opere pubbliche a spese del privato, anch'essi riconducibili ad una accezione ampia di partenariato.

Tra le procedure di derivazione europea disciplinate dalla parte II, spiccano i "partenariati per l'innovazione", come strumento di nuova istituzione finalizzato a stimolare lo sviluppo di prodotti, servizi o lavori innovativi che, superando i limiti degli "appalti pre-commerciali", potranno essere acquistati dalla stazione appaltante nell'ambito del partenariato una volta che risultino sviluppati in modo soddisfacente e congruente con i livelli di prestazione e i costi massimi concordati con i partecipanti al partenariato stesso.

Non è certamente semplice orientarsi tra i diversi strumenti a disposizione, comprenderne le criticità e le potenzialità e, soprattutto, valutarne l'effettiva convenienza rispetto a soluzioni alternative. Nonostante ciò, non vi è dubbio che non si possa semplicemente far finta che essi non esistano o trincerarsi dietro la fin troppo facile enfattizzazione delle pur innegabili problematiche che il nuovo contesto normativo non ha comunque superato e, sotto taluni limitati aspetti, ha probabilmente contribuito ad acuire.

La conoscenza dei nuovi e dei preesistenti strumenti di partenariato appare, quindi, un'esigenza ineludibile sia per le pubbliche amministrazioni che per gli operatori economici, unitamente ad un cambio di mentalità e di approccio agli istituti di tipo collaborativo.

*Coordinatrice Tavolo "Nuovo Codice Contratti Pubblici" Patrimoni PA net, Senior Partner Studio Legale Leone

L'appalto pre-commerciale: uno strumento per innovare il mercato

Sara Bedin*

Vi sono aree di intervento pubblico ove, alla luce di una diligente analisi dello stato dell'arte ed indagine di mercato, i fabbisogni tecnologici non possono realmente essere soddisfatti ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, ma pongono in essere le basi per progetti di ricerca e sviluppo altamente innovativi e finalizzati al raggiungimento di scopi obiettivamente ed intrinsecamente aleatori (non si è certi della effettiva riuscita della ricerca), non riscontrabili e non perseguibili con mere attività di integrazione, personalizzazione, adattamento o miglioramento incrementale dei prodotti o dei processi esistenti. Da un punto di vista macro-economico, per il corretto funzionamento del mercato è imprescindibile un'azione della domanda (pubblica e/o privata) di ricerca e sviluppo, volta a sostenere i percorsi di innovazione.

I due schemi procedurali alternativi, rispettivamente rafforzati ed introdotti nel nuovo Codice degli Appalti, nascono come strumenti per promuovere la ricerca applicata nella risoluzione di questioni di primario interesse pubblico per le quali non esiste ancora una soluzione (soddisfacente) sul mercato; nella fattispecie:

- l'appalto pubblico "pre-commerciale" (art. 158 D.Lgs. 50/2016), eventualmente seguito da un appalto di fornitura;
- il "partenariato per l'innovazione" (art. 65 D.Lgs. 50/2016), che combina in un'unica procedura la fase pre-commerciale e commerciale, All'origine delle sopra citate procedure si trova dunque la deliberata volontà di una PA di promuovere l'innovazione

per innalzare la qualità, l'efficienza e la sostenibilità dei servizi pubblici, ricomprendendo in questa categoria tutti i servizi destinati al pubblico e non solo i servizi pubblici in senso stretto.

Ciò considerato, gli appalti pre-commerciali sono finalizzati all'acquisizione, non in esclusiva, delle conoscenze necessarie per individuare le migliori soluzioni che il mercato potrà (eventualmente) offrire nella fase della produzione commerciale, prima (e senza) impegnarsi nell'acquisto di una fornitura di massa, oltre che senza comportare aiuti di Stato unilaterali a favore delle imprese.

Le attività di "Ricerca & Sviluppo" (R&S) oggetto dell'appalto pre-commerciale non comprendono in alcun modo le attività di sviluppo commerciale, quali la produzione o la fornitura in massa, per stabilire la redditività commerciale o recuperare i costi di R&S, che invece rappresentano l'oggetto integrato ai servizi di R&S del partenariato per l'innovazione.

Congiuntamente all'appalto di servizi di R&S è quindi possibile una limitata fornitura, costituita unicamente dai prodotti/servizi scaturiti dalle attività di ricerca, a condizione che abbiano un valore minoritario (non superiore al 49% del valore complessivo dell'appalto) e che la produzione abbia lo scopo di incorporare i risultati delle prove sul campo e di dimostrare che il prodotto o il servizio è idoneo per una produzione o una fornitura di massa conforme a norme di qualità accettabili.

Il campo di applicazione degli appalti pre-commerciali è, quindi, per ulterio-

re chiarezza, limitato ai servizi di R&S necessari per l'ideazione, la realizzazione (sotto forma di prototipo) e la sperimentazione di soluzioni nuove, ossia non disponibili o non pienamente disponibili sul mercato. I servizi di R&S devono essere resi alla stazione appaltante in cambio di una remunerazione a prezzi di mercato, tale da riflettere il costo del lavoro dei ricercatori e del personale assegnato allo svolgimento delle attività di ricerca oggetto del contratto. Ne deriva che il contratto di appalto pre-commerciale non sia di norma remunerativo per le imprese contraenti, giacché queste debbono farsi interamente carico dei costi sopravvenuti durante l'erogazione del servizio di R&S.

Bisogna altresì considerare che il margine di remunerazione che l'impresa trae dalla partecipazione ad un appalto pre-commerciale potrebbe risultare ridotto anche in ragione della clausola con la quale la stazione appaltante può imporre all'impresa aggiudicatrice di fornire a terzi a condizioni di mercato eque e ragionevoli i risultati della propria ricerca, laddove si manifesti il rischio per la pubblica amministrazione di un potenziale restringimento del (futuro) canale di approvvigionamento.

Più propriamente, visto che l'attività di R&S ha una intrinseca aleatorietà e non necessariamente conduce ad un risultato, sia esso un'opera dell'ingegno ovvero un prodotto brevettabile, la remuneratività del servizio di R&S per l'impresa si atteggia come futura ed incerta, nel senso che essa si manifesterà nel momento in cui il servizio abbia (eventualmente) condotto alla

realizzazione di una soluzione commercializzabile.

E' proprio il fatto di non aver alcuna garanzia in ordine all'ottenimento di future commesse a spingere le imprese aggiudicatarie di un appalto pre-commerciale ad interpretare le richieste del committente per trarre un mercato di sbocco più ampio, per promuovere condizioni di interoperabilità ed intercambiabilità delle soluzioni, preservando indirettamente condizioni di competitività e contendibilità del mercato.

Inoltre, negli appalti pre-commerciali l'amministrazione aggiudicatrice non avoca a sé lo sfruttamento esclusivo (a fini propri) dei risultati e dei benefici di R&S scaturiti dall'appalto (quali i diritti di proprietà intellettuale e/o industriale), ma li condivide con altri soggetti, consentendo alle imprese di realizzare profitti dalla commercializzazione di nuovi prodotti/servizi risultanti dalla R&S e ottenendo, in contropartita, di remunerare meno la ricerca rispetto all'ipotesi di sviluppo esclusivo. Una soluzione di questo tipo incentiva una diffusa commercializzazione del prodotto scaturito dalla ricerca; la maggiore commercializzazione a sua volta determinerà una diminuzione dei prezzi per l'acquirente pubblico che debba reperire sul mercato il prodotto e, contestualmente, maggiori profitti per il privato aggiudicatario dell'appalto pre-commerciale, perché maggiore sarà il valore dei diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale.

Proprio al fine di potenziare la dimensione competitiva del mercato, sebbene il numero di imprese ammesse ad ogni fase derivi dagli esiti della valutazione intermedia, oltre che dalla disponibilità finanziaria allocata, (anche) nella fase finale dell'appalto pre-commerciale si confrontano almeno due distinte soluzioni ed operatori economici concorrenti, a differenza del partenariato per l'innovazione che

può tecnicamente risolversi con un affidamento unico.

Gli appalti pre-commerciali rappresentano quindi, in modo sostanzialmente difforme dal partenariato per l'innovazione, un approccio all'aggiudicazione di appalti dei servizi di R&S che si basa:

- sulla separazione tra la fase di R&S e la fase di commercializzazione dei prodotti/servizi finali;
- sul (necessario e non facoltativo come nel caso del partenariato per l'innovazione) affidamento plurimo e sullo sviluppo competitivo in fasi;
- sulla condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato, in modo che entrambe le parti traggano vantaggio dalla commercializzazione ed ampia diffusione delle nuove soluzioni sviluppate.

La particolare spinta competitiva dell'appalto pre-commerciale consente dunque di pre-determinare condizioni di concorrenza sul futuro mercato di approvvigionamento, oltre che di incentivare l'interoperabilità e l'intercambiabilità delle soluzioni alternative in corso di elaborazione, preparando il terreno a standard aperti ed evitando che i primi ad adottare soluzioni innovative siano favoriti assumendo posizioni dominanti o penalizzati con l'onere supplementare di dover adeguare la loro soluzione a standard fissati a posteriori. La stessa PA può contribuire in modo decisivo al processo di standardizzazione attraverso la definizione di standard tecnici da sottoporre alla successiva validazione degli enti di normazione tecnica.

In definitiva, alla luce delle diverse caratteristiche degli strumenti considerati, è necessario di volta in volta valutare in che misura i risultati del progetto hanno la potenzialità di generare valore economico in ragione delle dimensioni del mercato di approvvigionamento potenziale.

Qualora il risultato atteso della R&S

abbia un carattere di industrialità, o risulti potenzialmente assoggettabile alla tutela brevettuale, oppure in un'opera dell'ingegno o ancora in un know-how tutelabile in modo negoziale, o infine sia suscettibile di applicazioni ripetute e quindi di uno sfruttamento commerciale in un mercato più esteso rispetto a quello rappresentato dalla domanda della stazione appaltante, l'implementazione dell'appalto pre-commerciale e, dunque, la separazione netta con la fase commerciale risulta più efficace, come evidenziato in una recente ricerca scientifica condotta su incarico della Commissione Europea al fine di misurare gli impatti economici comparati.

Con gli appalti pubblici pre-commerciali, tenuti quindi distinti e separati dall'appalto di innovazione, la Commissione Europea ha inteso promuovere la creazione di un mercato unico europeo dell'innovazione, enfatizzando la dimensione competitiva degli appalti anche e soprattutto durante e dopo l'esecuzione della prestazione contrattuale, ovviando a situazioni di blocco del mercato e di restringimento del canale di approvvigionamento, abilitando una efficiente allocazione dei rischi e dei benefici connessi all'innovazione ai fini di un'ampia commercializzazione e diffusione dei risultati della R&S.

Non è quindi un caso che il Programma di ricerca europeo "Horizon 2020" incentivi l'implementazione degli appalti pre-commerciali e non il partenariato per l'innovazione, che meglio si presta a risolvere esigenze particolari di personalizzazione dei risultati della R&S, qualora il fabbisogno espresso dalla stazione appaltante tenda a coincidere con il mercato di sbocco.

*Membro EAFIP - European Assistance for Innovation Procurement Commissione Europea

Stazioni appaltanti: verso la qualificazione delle competenze?

Manuela Brusoni*
Niccolò Cusumano**

Tra le novità del nuovo Codice degli Appalti spicca la creazione dell'elenco delle stazioni appaltanti "qualificate". L'iscrizione all'elenco è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, alla tipologia, dimensione, complessità dei contratti e ai bacini territoriali.

Questo vincolo si applica a tutte le amministrazioni aggiudicatrici: le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti. Restano quindi esclusi i soggetti sottoposti alla cosiddetta "Direttiva Settori", vale a dire enti/società che operano nei settori regolati quali gas, elettricità, acqua, trasporto pubblico, poste e telecomunicazioni, aeroporti, e i concessionari di opere e servizi pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici. Dovranno qualificarsi anche le centrali di committenza, mentre sono iscritti di diritto i soggetti aggregatori, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, Consip, e, abbastanza curiosamente, Invitalia.

Le stazioni appaltanti non in possesso della qualificazione dovranno, per gli acquisti di beni e servizi superiori ai 40.000 euro e per appalti di lavori superiori a 150.000 euro, ricorrere a una cen-

trale di committenza qualificata o aggregarsi a una o più stazioni appaltanti qualificate. Le centrali di committenza potranno svolgere le attività cosiddette di "committenza ausiliarie" in favore di altre centrali di committenza o per una o più stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti e agli ambiti territoriali di riferimento per cui si sono esse stesse qualificate.

Questo nuovo sistema recepisce una precedente idea dell'ex AVCP, che, in una segnalazione al Parlamento nel 2012, chiedeva di "istituire uno sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti, prevedendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'Autorità. Tale rilevazione deve essere correlata al rilascio del CIG (Codice Identificativo Gara)". "L'obbligo di iscrizione nel registro delle stazioni appaltanti è funzionale all'introduzione di un sistema che ne valuti le capacità amministrative e gestionali e le classifichi per classi di importo o per tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione indichi gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali, in modo rispettoso della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente".

La struttura del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti sarà definita da un D.P.C.M. ancora da emanare: il

Codice si limita a raccomandare che venga assegnato un tempo congruo alle stesse stazioni appaltanti per dotarsi dei requisiti richiesti. E' noto inoltre che la valutazione riguarderà "il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro" relativamente alle capacità:

- di programmazione e progettazione;
- di affidamento;
- di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura.

Le capacità saranno valutate con riferimento a requisiti "di base" e "premiati" e la qualificazione ottenuta avrà una durata di cinque anni.

Non conoscendo, al momento in cui si scrive, quale sarà l'architettura effettiva del sistema di qualificazione, si propongono alcune riflessioni, elaborate anche sulla base di alcune esperienze internazionali.

Innanzitutto qual è lo scopo della qualificazione? A livello internazionale l'assessment delle competenze è funzionale allo sviluppo delle stesse e non si tratta perciò di una semplice valutazione ex post o di una promozione/bocciatura. L'obiettivo è aiutare la singola organizzazione - e il sistema nel suo complesso - a evolvere. L'UNDP - United National Development Programme nelle proprie linee guida è assai chiaro nell'affermare che l'assessment è un insieme di attività basate su

criteri espliciti, che sintetizzano le migliori prassi gestionali (inclusive di componenti legali, amministrative, manageriali) e non la soluzione di per sé. Si tratta, inoltre, di un processo dinamico e non di un “one-time event”.

Il processo di assessment deve perciò essere costruito avendo in mente che cosa significa gestire in modo efficiente ed efficace il processo di acquisto, quali sono le competenze richieste, come e in quale direzione si vuole fare evolvere il sistema. Il passaggio da un sistema “atomistico” (in cui ciascun ente si occupava dei propri acquisti) a un sistema “a rete” (in cui le stazioni appaltanti sono chiamate a collaborare su più livelli e ambiti di lavoro differenziandosi e specializzandosi), per funzionare richiede un disegno strategico di ampio respiro e condiviso che non può “limitarsi” alle esigenze di controllo dei comportamenti individuali (corruzione) e della spesa e che osservi, accanto a dati di input (quanto si spende), anche dati di processo (costi totali di possesso) e di performance (indicatori di “value-for-money” delle attività svolte, attraverso una gestione attiva dei contratti).

Non essendo più necessario che tutti sappiano fare tutto, sarà anche necessario orientare gli enti verso il livello di qualifica più compatibile con le proprie esigenze, fornendo anche un feedback che li indirizzi verso gli investimenti prioritari.

Il sistema di qualificazione, insieme all’aggregazione delle funzioni di committenza (e in futuro della domanda?) può essere uno strumento potente per promuovere il cambiamento. Dovrà però essere il più possibile rigoroso e sistematico per essere credibile.

Il che vuol dire, ad esempio, dare concretamente agli enti - e a chi è chiamato a valutarli e supportarli - le risorse e la possibilità di adeguarsi investendo in formazione o dotandosi di nuovo personale, oltre che in dotazioni tecniche, e non limitarsi a presidiare la messa a regime, sicuramente non istantanea, ma anche la gestione del sistema di qualificazione che, si ricorda, è chiamato a governare un processo, quello di acquisto, che ha bisogno di essere continuamente adatto all’evoluzione dei bisogni e del mercato.

Risorse per le stazioni appaltanti sarebbero potute arrivare, ad esempio, da una più puntuale programmazione dei fondi comunitari, che prevedono la possibilità di impiego anche per il “capacity building” della PA e che hanno dato luogo alla definizione di piani di rafforzamento amministrativo, che ci si augura non restino solo sulla carta e vengano diretti anche a sviluppare le capacità di “procurement & commissioning”. Si potrebbe, inoltre, valutare come emendare l’art. 113 - sugli incentivi alle funzioni tecniche - per estenderne in modo esplicito l’applicazione anche a beni e servizi e soprattutto estendere la portata del quarto comma, che oggi limita l’impiego di queste risorse all’acquisto di “beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione anche per il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici di modellazione elettronica informativa per l’edilizia e le infrastrutture, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa e di efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per

i controlli”.

Una riallocazione di ruoli, compiti e responsabilità, per evitare un’entropia del sistema, anziché una sua razionalizzazione, non può quindi prescindere, come già detto, da un governo complessivo e da una continuità di presidio della sua evoluzione, ma deve anche prevedere, accanto agli investimenti in tecnologia di supporto, di per sé condizione necessaria, ma non sufficiente al decollo di un rinnovato corso degli appalti pubblici, interventi di progettazione organizzativa e investimenti in competenze tecniche e manageriali di chi è chiamato a gestire gli acquisti pubblici, ma anche in chi sarà chiamato a valutare l’azione delle stazioni appaltanti non solo dal punto di vista di aderenza e rispetto delle regole e procedure, ma sul possesso delle capacità ritenute indispensabili per acquistare efficacemente.

Questi ultimi elementi, benché immateriali, sono asset la cui costituzione richiede tempi e tenacia nel perseguirli ben superiori agli investimenti infrastrutturali e la cui verifica si deve interfacciare con responsabilità e capacità di controllo di supervisor/verificatori esperti. Per la credibilità e la tenuta complessiva del sistema saranno fondamentali, oltre al disegno del modello dei requisiti per la qualificazione, anche l’architettura e il meccanismo delle verifiche iniziali e periodiche.

*Presidente Azienda Regionale Centrale Acquisti Regione Lombardia

**Docente Università Bocconi

Imprese: verso quale “rating”?

Tiziana Carpinello*
Rosario Parasiliti*

Il D.Lgs. 50/2016 ha senza dubbio profondamente innovato la normativa che riguarda gli appalti pubblici, ma è altrettanto indubbio che necessiti di correzioni, revisioni e puntualizzazioni, pur risultando innegabile che il sistema dei contratti pubblici avesse necessità di un radicale cambiamento per adeguarlo alla attuale realtà economiche ed imprenditoriali. Probabilmente l'obiettivo del rispetto della scadenza dei termini di recepimento della Direttiva comunitaria non ha agevolato una stesura efficace del testo con i necessari approfondimenti e raccordi alle modifiche che aveva subito il vecchio Codice durante gli 8 anni (dal 2008) di vigenza. Da qualcosa, però, occorre partire sapendo che tutti i cambiamenti determinano una prima fase di disorientamento dovuto alla necessaria comprensione ed assimilazione della nuova normativa ed i cui effetti possono essere rilevanti. In questo quadro generale, merita un'attenta analisi il testo normativo specificatamente incentrato sull'istituto della qualificazione delle imprese. Anche su questo tema l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 (e la conseguente abrogazione del previgente D.Lgs. 163/2006) ha determinato numerosi e rilevanti vuoti normativi sul corretto funzionamento dell'attuale sistema di qualificazione, che occorre sottolineare non è stato abrogato. Difatti è stata mantenuta la vigenza, fino all'emanazione di apposite linee guida ANAC da introdurre entro aprile 2017, tutto l'articolato del D.P.R. 207/2010 che riguarda appunto il sistema di qualificazione. Come detto, però, si sono verificati dei vuoti e, anche se una parte è stata colmata attraverso i comunicati del

Presidente dell'ANAC, molto dovrà essere chiarito, appunto, dalle linee guida previste dall'art. 83 comma 2 del nuovo Codice.

Ecco alcuni esempi:

- ad oggi le SOA, per quanto concerne i “requisiti generali” da verificare in capo agli operatori economici, applicano l'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 - che per alcuni versi è forse più completo rispetto all'abrogato art. 38 del D.Lgs. 163/2006 - ma che nulla dice in ordine alla sua stessa applicazione alle procedure di qualificazione degli operatori economici;
- contrariamente a quanto previsto dall'art. 40, comma 3 del D.Lgs. 163/2006, il D.Lgs. 50/2016 nulla dice circa la natura pubblicistica svolta dalle SOA (tale rilievo è stato segnalato peraltro anche nell'ambito del parere reso dal Consiglio di Stato in ordine al nuovo Codice degli Appalti);
- il nuovo Codice nulla prevede in tema di procedimenti volti alla verifica del possesso dei requisiti in capo agli operatori economici, così come previsto dall'abrogato art. 40, commi 9-ter e quater ex D.Lgs. 163/2006.

Vi è inoltre un tema nodale che si riflette direttamente sulla qualificazione ed è quanto previsto dall'art. 84 comma 4 lett. d), ovvero quanto le SOA dovranno attestare in relazione al “rating” d'impresa. Questo è sicuramente un punto importante di svolta dove si ritiene che, finalmente, saranno valutate le imprese sulla base della loro storicità, capacità tecnica, solidità economica oltre che, novità assoluta, sulla base dei comportamenti legati alla conduzione dei cantieri. Le linee guida ANAC, per quanto riguarda la qualificazione degli opera-

tori economici ed il “rating” d'impresa, dovranno essere pertanto elementi pregnanti per la revisione del sistema e quindi delle attività delle SOA.

E' auspicabile che i controlli che le SOA dovranno in un futuro effettuare possano essere di “natura non meramente documentale”, come peraltro previsto dall'art. 84 comma 2, e certamente saranno chiamate ad assumersi le loro responsabilità nel garantire il rispetto degli standard qualitativi ed organizzativi propri della importante attività che svolgono. Al contempo, è auspicabile che le stesse SOA possano essere coinvolte nei tavoli di discussione settoriale al fine di poter dare il proprio concreto contributo di esperienza e di profonda conoscenza delle imprese grandi, medie, piccole e micro, per giungere all'obiettivo seriamente orientato ad un corretto e lineare funzionamento del mercato degli appalti pubblici che rappresenta un fattore importante per la ripresa economica del nostro Paese. Facendo un punto sulla situazione ad oggi dell'evoluzione e del rispetto di quanto previsto nel nuovo Codice, occorre riconoscere il profondo impegno che tutti gli organi istituzionali, ed in special modo la stessa ANAC, profondono nel portare avanti tutti le attività necessarie al miglioramento del Codice stesso ed alla stesura delle linee guida: sicuramente molto lavoro deve essere ancora fatto, ma è indubbiamente chiara e pubblica la volontà di raggiungere gli impegnativi obiettivi prefissati entro i tempi prefissati.

*Consiglieri UNIONSOA Associazione Nazionale Società Organismi di Attestazione

Digitalizzazione procedure: una riforma burocratizzata

Andrea Lisi*
Sarah Ungaro*

Sul nuovo Codice degli appalti molto è stato già scritto, in primis sull'effettiva attenzione alla digitalizzazione delle procedure contenuta nelle nuove disposizioni.

In effetti, la scelta del digitale è oggi indifferibile - anche perché imposta dal D.P.C.M. 13.11.2014 (a cui le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto adeguarsi entro l'agosto scorso, salvo poi l'arrivo dell'ennesima proroga di quattro mesi) - e risponde all'attuazione del principio del c.d. "digital first", che dovrebbe permeare anche la riforma del "Codice dell'Amministrazione Digitale" (CAD). Tuttavia, la comunicazione istituzionale di questi provvedimenti stride - e non poco - con il reale effetto (decisamente più modesto) delle disposizioni in concreto adottate: un esempio su tutti è rappresentato proprio dal parere reso dalla Commissione Affari Costituzionali sullo schema di riforma del CAD, in cui si suggerisce incredibilmente al Governo di disporre "la sospensione dell'efficacia del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014 per un tempo congruo". E poi - come già riferito - la proroga richiesta è arrivata.

Anche nelle nuove norme del Codice degli appalti si rinviene un'apparente maggiore attenzione alla digitalizzazione delle procedure e alla trasparenza: attenzione che però finisce per rivelarsi solo apparente non appena ci si accorge che le nuove disposizioni del D.Lgs. 50/2016 prevedono addirittura l'utilizzo delle comunicazioni orali nelle procedure di appalto.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 52, infatti, in deroga ai commi da 1 a 3, la modalità orale può essere utilizzata per comunicazioni diverse da quelle relative agli elementi essenziali della procedura di appalto, purché il contenuto della comunicazione orale sia sufficientemente documentato. Questa più che "dematerializzazione" - con l'epocale passaggio dal documento cartaceo al documento digitale - rischia di essere un'evaporazione della certezza giuridica, prima garantita dalla corretta documentazione degli atti amministrativi. La ratio di tale previsione risulta del tutto incomprensibile e palesemente collidente con gli scopi della riforma (potenziamento della digitalizzazione delle procedure negli acquisti pubblici e incremento dei livelli di trasparenza), a maggior ragione se si considera che legittimare, di fatto, a livello normativo le comunicazioni orali ai concorrenti di una procedura di appalto da parte della stazione appaltante costituisce un potenziale vulnus per l'accertamento della correttezza delle procedure poste in essere, anche nella prospettiva - purtroppo non così peregrina - che siano perpetrati degli illeciti penali. Risulta, inoltre, del tutto aleatoria - e dunque inutile - la precisazione per cui "le comunicazioni orali con offerenti che potrebbero incidere significativamente sul contenuto e la valutazione delle offerte sono documentate in misura sufficiente e con mezzi adeguati". Più in generale, inoltre, numerose sono le disposizioni in questo nuovo Codice che ripetono principi generali

già previsti dal CAD (ad esempio, dall'art. 5-bis del D.Lgs. 82/2005) e la cui attuazione viene inspiegabilmente differita o limitata da importanti eccezioni, con il risultato infausto di avere norme affastellate, ripetitive e contraddittorie. Nel diritto, come dovrebbe essere noto, il repetita iuvant serve solo a generare confusione e complessità che sono evidentemente nemiche della certezza. In effetti, già nell'art. 40 non si comprende come mai sia previsto che "le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di cui al presente codice svolte dalle stazioni appaltanti sono eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici", ma solo a decorrere dal 18 ottobre 2018.

E ancora, all'art. 52 viene ripetuto l'obbligo di eseguire tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni previsti dal nuovo Codice degli appalti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, in conformità con quanto disposto dal CAD, tuttavia introducendo al contempo deroghe ampie e generiche (e in alcuni casi poco condivisibili) a tale regola, per cui le stazioni appaltanti non sono obbligate a richiedere mezzi di comunicazione elettronici nella procedura di presentazione dell'offerta, ad esempio:

- a causa della natura specialistica dell'appalto;
- qualora si utilizzano formati che non possono essere gestiti mediante altri programmi aperti o generalmente disponibili;
- se l'utilizzo di mezzi di comunica-

Nuovo Codice dei Contratti Pubblici: 7 mesi dopo

zione elettronici richiede attrezzature specializzate per ufficio non comunemente disponibili alle stazioni appaltanti;

- quando sia richiesta la presentazione di un modello fisico o in scala ridotta;

- a causa di una violazione della sicurezza dei mezzi di comunicazione elettronici ovvero per la protezione di informazioni di natura particolarmente sensibile.

In proposito, appare preoccupante che nelle disposizioni del D.Lgs. 50/2016 e nei relativi Allegati non si riscontrino alcun richiamo alle regole tecniche sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti in-

formatici emanate ai sensi del CAD, ma solo a quelle sulle firme in relazione ai formati di firma elettronica avanzata, creando forti dubbi sulla consapevolezza del legislatore del nuovo Codice degli appalti che per la digitalizzazione di tali processi debbano essere applicate le regole tecniche settoriali di cui ai D.P.C.M. 3.12.2013 e 13.11.2014.

Le dinamiche dell'e-procurement (e del procurement dell'innovazione) esigono, infatti, non solo puntuale attenzione a tutte le regole tecniche, ma anche nuovi modelli organizzativi, una vision manageriale profondamente diversa che si preoccupi di non far percorrere al dato informa-

tico le stesse burocratiche strade del documento cartaceo e, soprattutto, l'apporto di nuove competenze di natura multidisciplinare.

Considerando che su tali punti si è già registrata la massima convergenza degli esperti del settore, non resta che sperare che il legislatore voglia prenderne atto, scegliendo di affrontare in modo più serio, sistematico e coerente il tema della digitalizzazione delle nostre amministrazioni pubbliche.

*Dirigente ANORC Professioni -
Associazione Nazionale Operatori e
Responsabili Conservazione Digitale



Banca Dati nazionale Operatori Economici: finalmente al via?

Mario Nobile*

“Tempi di attraversamento”: in gergo tecnico, rappresentano per un appalto pubblico il lasso di tempo necessario per transitare da una fase procedurale alla successiva ed assorbono in media il 57% dei tempi complessivi di progettazione ed affidamento delle opere (il 59% nella fase di progettazione e il 47% nella fase di affidamento dei lavori). Una delle leve offerte dal nuovo Codice degli Appalti per raggiungere semplificazione e accelerazione dei processi è la “Banca Dati nazionale degli Operatori Economici” (BDOE).

All’art. 81 del nuovo Codice (“Documentazione di gara”) viene infatti previsto quanto segue:

1. “Fermo restando quanto previsto dagli artt. 85 e 88, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente Codice è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici.

2. Per le finalità di cui al comma 1, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentita l’ANAC e l’AGID, sono indicati i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria l’inclusione della documentazione nella Banca dati, i documenti diversi da quelli per i quali è prevista l’inclusione e le modalità di presentazione, i

termini e le regole tecniche per l’acquisizione, l’aggiornamento e la consultazione dei predetti dati. Con il medesimo Decreto si provvede alla definizione delle modalità relative alla progressiva informatizzazione dei documenti necessari a comprovare i requisiti di partecipazione e l’assenza di cause di esclusione, nonché alla definizione dei criteri e delle modalità relative all’accesso e al funzionamento nonché all’interoperabilità tra le diverse banche dati coinvolte nel procedimento. A tal fine entro il 31 dicembre 2016, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in accordo con ANAC, definisce le modalità di subentro nelle convenzioni stipulate dall’ANAC, tali da non rendere pregiudizio all’attività di gestione dati attribuite all’ANAC dal presente Codice. Fino alla data di entrata in vigore del Decreto di cui al presente comma, si applica l’art. 216, comma 13.

3. Costituisce oggetto di valutazione della performance il rifiuto, ovvero l’omessa effettuazione di quanto necessario a garantire l’interoperabilità delle banche dati, secondo le modalità individuate con il Decreto di cui al comma 2, da parte del soggetto responsabile delle stesse all’interno dell’amministrazione o organismo pubblico coinvolti nel procedimento. A tal fine, l’ANAC, debitamente informata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, effettua le dovute segnalazioni all’organo di vertice dell’amministrazione o organismo pubblico.

4. Gli esiti dell’accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, con riferimento al medesimo partecipante nei termini di efficacia di ciascun documento, possono essere utilizzati anche per gare diverse.

Pochi e chiari concetti, finalizzati a rendere il processo di procurement snello e semplice per gli operatori economici ed efficiente per la PA. Obiettivi condivisibili, ma come migliorare concretamente quanto disponibile al momento attraverso la Banca dati “AVCPass”?

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato un’attività di coinvolgimento degli stakeholder istituzionali detentori delle banche dati, sia per raccogliere contributi sul processo di costruzione della nuova BDOE, che per verificare la disponibilità di dati in possesso degli Enti ed Amministrazioni competenti.

Il fine del processo partecipativo è di concordare possibili modalità di semplificazione nell’accesso e nel funzionamento delle procedure di raccolta dei dati stessi, nonché di interoperabilità delle banche dati e dei sistemi coinvolti nei procedimenti di appalto.

Occorre segnalare al riguardo alcune discontinuità che possono costituire anche grandi opportunità:

- la prima è data dall’art. 81 del nuovo Codice degli Appalti, che individua nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il nuovo soggetto gestore della BDOE, sentiti ANAC e AGID in merito ai dati da includere nella banca dati;

Nuovo Codice dei Contratti Pubblici: 7 mesi dopo

▪ la seconda è la forte volontà politica in merito all'esigenza di semplificare l'iter, per aumentare la competitività del Sistema Italia; vanno ridotti i "tempi di attraversamento" per gli operatori economici e le stazioni appaltanti, ossia i tempi e relativi costi necessari per produrre e verificare la documentazione all'interno della procedura di appalto; non si può neppure escludere l'adozione di modifiche normative se ciò consentisse di diminuire questi costi in termini temporali ed economici diretti;

▪ la terza discontinuità, legata a quella precedente, è quella relativa agli aspetti tecnici di costruzione della banca dati; il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende innovare l'approccio per il reperimento della documentazione e se in passato i flussi e le interconnessioni tra le banche dati degli Enti/Amministrazioni detentori dei dati venivano attivati per acquisire documenti il cui contenuto era deciso a priori, ora si vuole ragionare anche a partire dalle informazioni già disponibili e sulla base di come sono organizzate nella banca dati di provenienza;

▪ la quarta è la fortissima sinergia necessaria per addivenire in ma-

niera veloce e condivisa ad una nuova struttura della banca dati, massimizzando così le possibilità di riuscita della riforma del Codice; il Ministero intende attivare da subito tutte le sinergie possibili tra le Amministrazioni ed gli operatori economici e loro organizzazioni di rappresentanza, con una profonda modifica nei rapporti tra i soggetti coinvolti improntata alla collaborazione prima che al controllo sterile, nella convinzione che sia vantaggioso per tutte le parti espellere dal mercato chi non rispetta le regole. L'idea di partenza è di costruire una banca dati unica che contenga:

▪ dati per la verifica dei requisiti generali e in merito all'assenza delle cause di esclusione dalla gara per i soggetti individuati dalla normativa e iscrizione in albi o categorie, per quanto possibile aggiornati in tempo reale o comunque con alta frequenza (il nuovo Codice Appalti indica all'art. 81 comma 4 che gli esiti degli accertamenti su tali requisiti possono essere utilizzati anche per gare diverse);

▪ dati per la verifica dei requisiti speciali in parte caricati in automatico, se già nelle disponibilità di PA o istituzioni, in parte aggiornati periodicamente da parte degli

operatori economici se nelle loro disponibilità;

▪ altri dati relativi alla partecipazione e all'esito delle gare, nonché al tema che si va sovrapponendo a quello della qualificazione, ossia quello della reputazione degli operatori economici attraverso informazioni e dati sull'intera storia degli appalti svolti (per la condivisione di questa parte della banca dati sono necessari un forte allineamento ed una condivisione preventiva di intenti con le organizzazioni di rappresentanza degli operatori).

Queste discontinuità/opportunità, unite al nuovo "ecosistema digitale" in cui si muove la PA grazie al processo di "Pubblica Amministrazione 2.0", consentono di ripensare i processi di appalto e ciò senza trascurare i fortissimi potenziali impatti sulla trasparenza. Il Codice fissa al 31 dicembre 2016 il termine per l'emanazione del Decreto attuativo: l'auspicio è che siano estremamente ridotti i relativi tempi di attraversamento.

*Direttore Generale Sistemi informativi e statistici Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti



Consip: il “Crusotto Gare” per il mercato

Francesco Licci*

Gare e appalti pubblici sono argomenti di dibattito ricorrenti nell'opinione pubblica - anche a seguito di alcune note vicende di cronaca nazionale - eppure, nonostante ciò, la conoscenza su questi argomenti soffre di una asimmetria informativa rispetto ai tecnici del settore. Il mondo degli appalti pubblici risente, poi, di un generale problema di trasparenza. L'“opacità” che spesso si associa alle gare deriva non solo dalla scarsa conoscenza della materia dal punto di vista tecnico e giuridico, ma anche dall'assenza di informazioni sullo stato delle procedure in corso. Da quest'ultimo punto di vista, la più recente legislazione - si pensi al nuovo Codice degli appalti o al D.Lgs 97/2016 - ha contribuito a far compiere notevoli passi avanti, introducendo una normativa più stringente sugli obblighi di trasparenza nell'attività delle PA, come antidoto preventivo a comportamenti arbitrari delle amministrazioni e, più in generale, alla questione “corruzione”. L'esigenza di essere “trasparenti” nei confronti dell'opinione pubblica, delle amministrazioni, delle imprese è tanto più sentita in una realtà come Consip che, nel ruolo di centrale di committenza nazionale, ha proprio nelle gare il suo core-business. È dunque evidente che, più che per altri soggetti, la ragion d'essere di Consip non deve essere ricercata solo nei risultati che produce in termini di risparmio e semplificazione, ma anche nell'impegno a creare una “cultura delle gare” fondata sulla totale trasparenza e imparzialità delle stesse. Solo in tal modo i benefici della centralizzazione degli acquisti possono ricadere su tutte le componenti del sistema Paese: le PA, al servizio delle quali Consip ope-

ra, ma anche il mercato, garantendo nelle procedure di gara un ambiente concorrenziale in cui tutte le imprese partecipano alla pari e hanno pari possibilità di far prevalere la qualità della propria offerta, e per finire - ma non ultimi - i cittadini, che hanno interesse nella gestione ottimale delle risorse pubbliche. È per questo che, al di là del rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa, Consip ha scelto di fare qualcosa in più, mettendo in campo il progetto “Crusotto Gare”, che nasce proprio per dare una risposta alle esigenze di chiarezza e trasparenza di tutte le parti interessate. Un progetto che ha come destinatari le imprese che partecipano alle gare Consip, le PA che utilizzano gli strumenti di acquisto resi disponibili dall'azienda, ma anche tutti i cittadini che vogliono conoscere la materia più nel dettaglio. Obiettivo del progetto - che sarà operativo con la messa online del nuovo sito Consip (entro fine 2016) - è quello di fornire informazioni aggiornate in tempo reale sull'avanzamento delle procedure di gara Consip e di illustrare anche ai non addetti ai lavori in cosa consistono le varie fasi in cui queste si articolano: dalla pubblicazione del bando fino all'aggiudicazione. Per ogni procedura sarà possibile conoscere lo stato di avanzamento dei lavori, ossia in quale delle principali fasi essi si trovino (busta “A” - valutazione amministrativa, busta “B” - valutazione tecnica e busta “C” - valutazione economica), con l'eventuale dettaglio anche per i singoli lotti, qualora presenti. Il tutto accompagnato da un glossario utile a comprendere terminologia e variabili di lettura. Accanto alle informazioni “micro”, saranno poi presenti anche una serie di indicatori “macro” che

fanno riferimento al complesso delle procedure di gara in corso. Sarà infatti possibile conoscere in ogni momento quante sono le procedure di gara che Consip ha in corso, distinte per criterio di aggiudicazione e suddivise per fase della procedura in cui si trovano. Inoltre saranno presenti dei cruscotti riassuntivi, aggiornati in tempo reale, sul numero e valore delle gare bandite e aggiudicate nel corso dell'anno, suddivise per tipologia.

Le attese di ricaduta in termini di trasparenza e partecipazione civica di questo progetto sono alte. I cittadini, le stazioni appaltanti e il mondo delle imprese beneficeranno non solo di informazioni a oggi non disponibili, ma anche di un accesso intuitivo e facilitato alle stesse. Sarà più semplice per una stazione appaltante pianificare i propri acquisti e gestire eventuali contratti in essere prossimi alla scadenza. Sarà utile per le aziende - in particolare piccole, medie e micro imprese che lamentano una maggiore difficoltà di accesso alle informazioni e talvolta riscontrano criticità nell'utilizzo degli strumenti informatici - verificare lo stato di avanzamento lavori delle gare centralizzate gestite dalla Consip. Permetterà, infine, ai cittadini di comprendere qual è il ruolo di Consip nei processi di spending review e di razionalizzazione della spesa pubblica. Si tratta, comunque, di un progetto “dinamico”, che dopo la fase di avvio potrà eventualmente essere arricchito rendendo disponibili ulteriori informazioni, nel rispetto delle normative sugli appalti pubblici. Un primo passo verso una sempre maggiore trasparenza nei confronti di amministrazioni, imprese e cittadini.

*Direttore Supporto alle operazioni Consip spa