CONTRATTI PUBBLICI E INNOVAZIONE

Una strategia per far ripartire l'Europa

a cura di:

Carola Pagliarin Christoph Perathoner Simon Laimer



ISBN 9788828835271

Stampato con il contributo della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige



REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE AUTONOME REGION TRENTINO-SUDTIROL REGION AUTONOMA TRENTIN-SUDTIROL

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2021 Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - www.giuffrefrancislefebvre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

GIUFFRE

INDICE SOMMARIO

Presentazione	VII
CHRISTOPH PERATHONER Mercato interno e innovazione: il ruolo dell'UE	1
CLAUDIA FUCHS Sustainability Through Public Procurement: More or Less Leeway for Contracting Authorities? — An Austrian Perspective —	31
THOMAS MÜLLER Green public procurement	45
THOMAS MATHÀ Innovazione negli appalti pubblici attraverso la professionalizzazione della committenza	63
Martina Brasson Quando le stazioni appaltanti ricorrono a soluzioni innovative: dialogo competitivo e servizi di ricerca e sviluppo	83
CAROLA PAGLIARIN Il partenariato per l'innovazione. La pubblica amministrazione e l'iniziativa privata per l'innovazione	137

Il quadro internazionale ed europeo.

2.1. La professionalizzazione a livello internazionale.

L'OCSE (4), che tra le sue attività ha anche la diffusione e lo scambio di dati, analisi, esperienze, buone pratiche e suggerimenti per le politiche pubbliche e per la definizione di norme internazionali, ha pubblicato nel 2015 delle raccomandazioni del Consiglio sugli appalti pubblici (5). Nel capo IX delle raccomandazioni si trovano riferimenti che alludono alla professionalizzazione.

IX. RACCOMANDA che gli aderenti sviluppino una forza lavoro nel settore degli appalti con la capacità di fornire continuamente valore al denaro in modo efficiente ed efficace.

A tal fine, gli aderenti dovrebbero:

i) Garantire che i funzionari addetti agli appalti soddisfino elevati standard professionali per quanto riguarda la conoscenza, l'attuazione pratica e l'integrità, fornendo una serie di strumenti dedicati e regolarmente aggiornati, ad esempio, personale sufficiente in termini di numero e competenze, riconoscimento degli appalti pubblici come professione specifica, certificazione e formazione regolare, standard di integrità per i funzionari addetti agli appalti pubblici e l'esistenza di un'unità o squadra che analizzi le informazioni sugli appalti pubblici e controlli la performance del sistema degli appalti pubblici.

ii) Fornire opzioni di carriera attraenti, competitive e basate sul merito per i funzionari degli appalti, attraverso la fornitura di mezzi chiari di avanzamento, la protezione da interferenze politiche nel processo degli appalti e la promozione di buone pratiche nazionali e internazionali nello sviluppo della carriera per miglio-

rare le prestazioni della forza lavoro degli appalti.

iii) Promuovere approcci collaborativi con centri di conoscenza come università, think tank o centri politici per migliorare le capacità e le competenze della forza lavoro nel settore degli appalti. La competenza e l'esperienza pedagogica dei centri di cono-

(4) Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

⁽⁵⁾ https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendationon-Public-Procurement.pdf.

scenza dovrebbero essere arruolati come un mezzo prezioso per espandere la conoscenza degli appalti e sostenere un canale bidirezionale tra la teoria e la pratica, in grado di promuovere l'applicazione dell'innovazione ai sistemi di appalti pubblici.

Mentre in altre parti delle raccomandazioni sono state evidenziate possibili soluzioni organizzative per le procedure d'appalto, questo capo si concentra dunque sulla persona. In altre parole è il funzionario gestore della procedura che deve attirare l'attenzione del Governo e attorno a questa figura ruota il concetto di innovazione. Nella prima parte si fa riferimento alla formazione dei funzionari (non distinguendo tra funzionari semplici o dirigenti), agli strumenti per la loro crescita, ad un organico corrispondente alle necessità della struttura, evocando che diventi una professione specifica (6). La seconda parte invece enfatizza la necessità di prevedere sviluppi professionali per i public buyer, attraverso carriere programmate, scambi internazionali e sistemi che riescano a tutelare i funzionari da interferenze politiche. Infine il terzo punto è l'ipotesi di collocare il funzionario in una rete più ampia di conoscenza universitaria e di promuovere la formazione teorico-pratica dei funzionari dedicati agli appalti pubblici a tutti

⁽⁶⁾ Procurement o Purchase Manager, o Buyer, sono termini che definiscono funzioni specifiche nell'organizzazione di imprese, concetti che arrivano anche nel settore pubblico. È quindi necessaria una connotazione fortemente professionalizzante oltre che interdisciplinare, per un approccio operativo e dinamico, con conoscenze teorico-pratiche. Per i nuovi funzionari è necessaria un'offerta innovativa di alto profilo finalizzata a soddisfare esigenze particolari. Bisognerà arricchire i profili professionali di chi opera nel settore pubblico ed interagisce con gli operatori economici. Sarà inoltre necessario sviluppare capacità manageriali evolute con competenze multidisciplinari (gestionali, giuridiche, informatiche, organizzative e strategiche) formando profili in grado di dare soluzione ai problemi che nascono in contesti fortemente dinamici sui piani della tecnologia e dei mercati, nei quali creatività e doti di leadership debbono essere coniugati con la capacità di affrontare problemi complessi di natura strategica, gestionale e organizzativa. Un caso pratico è l'Irlanda, dove il mercato del lavoro conosce Public Procurement Manager e Public Procurement Specialist (in vari gradi) cfr. https://www.irishjobs.ie/Public-Procurement-Jobs.

2.2. Le azioni nell'Unione Europea.

Prima di adottare l'ultima generazione delle direttive eurounitarie nel settore degli appalti pubblici, la Commissione Europea aveva già delineata la sua strategia, evidenziando la necessità di gestire gli appalti con maggiori competenze e conoscenze (7). In seguito anche il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione riguardante il pacchetto sulla strategia in materia di appalti pubblici, esprimendosi chiaramente sull'importanza della professionalizzazione delle stazioni appaltanti in Europa (8).

Le più recenti direttive dell'Unione Europea (9) non dedicano moltissimo spazio a questo dettaglio. I considerando, utili riferimenti per interpretare meglio la ratio e gli obiettivi degli istituti. non ne parlano (10). L'unico riferimento si trova nel titolo IV della direttiva 2014/24/UE sulla governance. Il comma 4 dell'articolo 83 dispone che gli stati membri mettano a disposizione gratuitamente orientamenti e informazioni per l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione sugli appalti pubblici, al fine di assistere le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), nella corretta applicazione della normativa dell'Unione in materia, e che sia disponibile il sostegno alle amministrazioni aggiudicatrici per quanto riguarda la pianificazione e la conduzione delle procedure d'appalto. Sembrerebbe però più unaiuto pianificato e centralizzato delle stazioni appaltanti che un'indicazione sulla professionalizzazione, sia in forma di pareri, o di linee guida (soft law).

Tre anni dopo, ed a sostegno delle nuove direttive del 2014, la Commissione Europea adottò diversi strumenti di *soft law* sugli appalti pubblici: "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Eu-

^{(7) &}quot;Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e le imprese" COM(2015)550, 28.10.2015.

^{(8) 4.10.2018 (2017/2278(}INI).

⁽⁹⁾ Direttive 23/2014/UE, 24/2014/UE e 25/2014/UE.

⁽¹⁰⁾ Il cons. 69 si limita a (omissis) "Le amministrazioni aggiudicatrici per le quali è concluso un accordo quadro dovrebbero avere la facoltà di usarlo per acquisti singoli o ripetuti. Tali tecniche possono contribuire, dato l'ampio volume degli acquisti, a un aumento della concorrenza e dovrebbero aiutare a professionalizzare la commessa pubblica. (...)".

ropa" (11), "Comunicazione per le procedure di valutazione ex ante" (12) e "Repertorio delle buone pratiche" (13). Questi strumenti forniscono indicazioni complementari e definiscono priorità e misure della nuova strategia europea; più precisamente nel settore della professionalizzazioneè stata indirizzata una propria raccomandazione dedicata agli stati membri, che ha l'obiettivo, oltre alla professionalizzazione degli appalti pubblici in generale, di costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici vera e propria (14).

Nell'ambito della strategia è particolarmente rilevante il punto 2: professionalizzare le stazioni appaltanti. La Commissione è dell'avviso che questa politica è di particolare importanza per gli Stati membri, e individua come obiettivo di formare personale qualificato, con competenze e strumenti adeguati (15). La raccomandazione del 2017 elenca sei aree d'intervento, definendo un quadro comune di riferimento per armonizzare a livello europeo la formazione (precisando quali siano le politiche, l'adeguamento degli strumenti e la formazione stessa). Viene inoltre fornita una raccolta di buone pratiche da altri Stati membri ed organizzazioni internazionali (OCSE, UNCITRAL, WB, BERS, BEI ecc.).

La Commissione Europea raccomanda di:

- disporre di personale esperto, qualificato e motivato;
 - offrire formazione e sviluppo professionale continuo;
- sviluppare strutture di carriera e incentivi per aumentare l'attrattiva della funzione e motivare i funzionari.

Sono questi dunque i tre pilastri dell'innovazione di sistema (16).

⁽¹¹⁾ COM(2017)572, 3.10.2017.

⁽¹²⁾ COM(2017)573, 3.10.2017.

⁽¹³⁾ SWD/2017/327.

⁽¹⁴⁾ Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione del 3 ottobre 2017, Guce L. 259 del 7.10.2017.

⁽¹⁵⁾ Cozzio M., La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici, in Dir. Amm., 2019, 1, p. 33 ss.

⁽¹⁶⁾ MOLINARI F., Professionalizzazione delle stazioni appaltanti: i tre fonti d'intervento, 9.4.2018, https://www.agendadigitale.eu/procurement/professionalizzazione-delle-stazioni-appaltanti-i-tre-fronti-dintervento.

Secondo uno studio della Commissione Europea nell'ambito del sistema ProcurComp^{EU} pubblicata a giugno 2020 (17), la professionalizzazione del public procurement negli Stati membri è ancora molto lontana da una reale armonizzazione. Manca infatti ancora un quadro comune di riferimento, soprattutto per le competenze, la formazione ed i relativi strumenti. La Commissione ha creato factsheets per gli Stati membri dove vengono analizzati il quadro normativo ed organizzativo, la capacità dell'amministrazione, riferita alla gestione delle risorse umane nel settore degli appalti pubblici e l'esperienza con quadri di riferimento di competenza e relative strategie. Vengono poi osservati sistemi di formazione ed aggiornamento e gli obiettivi futuri e le priorità degli Stati membri. È molto difficile delineare una sintesi dalla descrizione delle singole situazioni, tra l'altro molto diverse in base al singolo quadro costituzionale e la prassi amministrativa, che vede centralizzazione o decentralizzazione e federalismo amministrativo nel settore degli appalti disciplinato in maniera molto eterogenea. Per quanto riguarda concreti profili professionali e relativi sistemi di carriera, formazione, aggiornamento ecc. lo Stato più avanzato sembrerebbe il Regno Unito, recentemente uscito dall'Unione Europea. Dal 2012 in Gran Bretagna esiste un quadro normativo di riferimento chiaro per la pubblica amministrazione, con enfasi specifiche per gli appalti pubblici che conoscono junior e senior procurement professionals.

3. Professionalizzare l'acquirente pubblico in Italia.

Nell'ambito del recepimento nazionale con il Codice dei contratti pubblici del 2016 (18) si deve inquadrare principalmente il Titolo II "Qualificazione delle stazioni appaltanti". Il tema dell'organizzazione viene affrontato dagli articoli 37 (aggregazioni e centralizzazione delle committenze), 39 (attività di committenza ausiliarie), 40 (mezzi di comunicazione elettronici obbligatori) e 41

(18) D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁽¹⁷⁾ Study on professionalisation of public procurement in the EU and selectedthirdcountries, https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_en.

(semplificazione delle procedure svolte da centrali di committenza), mentre le basi normative per la professionalizzazione sono contenute nell'articolo 38. Con queste misure il legislatore delegato si è inserito in una lunga serie di tentativi per ridurre la "giungla" degli enti che aggiudicano contratti pubblici, dando la priorità a stazioni appaltanti virtuose, sia per efficienza procedurale che per professionalizzare i propri collaboratori (19).

La rubrica dell'articolo 38 "Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza" delinea già la principale strategia, infatti uno dei punti essenziali per poter essere una stazione appaltante qualificata è la professionalizzazione del personale impiegato. Ma andiamo per grado. Si affida ad ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) l'istituzione di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate, incluse le centrali di committenza. L'ambito di applicazione della qualificazione è determinato in questo modo:

- ambito di attività;
 - bacino territoriale;
 - tipologia e complessità del contratto;
 - fascia d'importo.

Il comma 2 prevede l'attuazione di questa riforma tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero per l'Economia e la Finanza, di concerto con il Ministero per la semplificazione della Pubblica Amministrazione, e sentita ANAC e la Conferenza Unificata. I criteri normativi per questi requisiti tecnico-organizzativi sono la qualità, l'efficienza e la professionalizzazione (e per le centrali di committenza la stabilità delle rispettive attività). La professionalizzazione è quindi uno dei tre temi essenziali del nuovo quadro di qualificazione. Il comma 4 elenca di seguito ulteriori parametri che il decreto di implementazione dovrà considerare, distinguendo requisiti base (obbligatori) e premianti.

Tralasciando aspetti diversi dalla mera professionalizzazione, si notano:

— al punto a) 2: la necessaria presenza di dipendenti aventi specifiche competenze;

⁽¹⁹⁾ Mantini P., Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici, Giuffrè, 2015, p. 35 ss.

— al punto a) 3: un sistema di formazione ed aggiornamento del personale.

Nei requisiti premianti al punto b) 2 si fa riferimento alla presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alle norme UNI EN ISO 9001 degli uffici.

Tra gli obblighi di ANAC secondo il comma 6 e 7 dell'articolo 38 c'è anche quello di stabilire la modalità attuativa del sistema di qualificazione, potendo assegnare termini congrui alle amministrazioni per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione e consentire agli enti pubblici di qualificarsi con riserva (20).

Di sicura importanza è la possibilità per le stazioni appaltanti di poter utilizzare una parte del fondo di cui all'articolo 213 comma 14 del Codice (introiti derivanti dalle sanzioni applicate da parte di ANAC) per il fondo per la remunerazione del risultato dei dirigenti e dei dipendenti.

Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2018 è stato approvato lo schema di Decreto attuativo del sistema di qualificazione, ma il Decreto non è finora stato emesso ed entrato in vigore (²¹). Alcuni autori hanno ritenuto che una concentrazione massiccia del potere d'acquisto incontra principalmente la resistenza da parte dei comuni, e gli enti locali non gradirebbero una riduzione dei loro poteri (²²).

Giova ora illustrare meglio alcuni aspetti della professionalizzazione della committenza pubblica, tenuto conto che per "committenza pubblica" si intende quella in senso stretto, in quanto ai sensi dell'art. 1, comma 3 dello schema di regolamento, lo stesso non si applicherà agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e agli altri soggetti aggiudicatori ai sensi dell'art. 3, comma 1 lettera g) del Codice). I tre ambiti definiti (art. 2 comma 1) sono quelli classici, ovvero 1) programmazione e progettazione, 2) gestione e controllo della fase di affidamento e gestione e 3) con-

⁽²⁰⁾ ARAGNO A., La qualificazione delle stazioni appaltanti: un primo controllo sull'organizzazione delle P.A.?,http://www.ildirittoamministrativo.it/archivio/allegati/Qualificazione%20Stazioni%20appaltanti%20a%20cura%20di%20DA-RIO%20ARAGNO.pdf.

⁽²¹⁾ Prima di adottare il decreto è necessario acquisire il parere del Consiglio di Stato e sentire ANAC e la Conferenza Unificata.

⁽²²⁾ Cfr. Panetta C., La qualificazione delle stazioni appaltanti, GIU-STAMM, n. 7, 2016.

trollo di esecuzione, collaudo e messa in opera. La definizione degli ambiti è importante in quanto anche le successive regole sulla professionalizzazione delle persone devono considerare tutti questi settori. Lo schema (art. 4 e 5) distingue successivamente diversi livelli di qualificazione (definiti per fascia d'importo espresso in €) e li inserisce in due categorie: lavori e servizi tecnici (architettura/ingegneria) e servizi (diversi da quelli tecnici) e forniture di beni.

I requisiti che interessano più specificamente la professionalizzazione (art. 38, comma 4, ùlettera a) numero 2 del Codice) sono disciplinati nel comma 4 dell'articolo 6 dello schema del DPCM (23). Si prevede dunque la presenza (quindi posti in organico, cfr. art. 6 comma 3) di personale dipendente con diverse professionalità: amministrativo e tecnico abilitato alla professione. Nelle lettere a) e b) del comma 4 si trova un articolato sistema per lavori/servizi tecnici e forniture e servizi, che — sempre in funzione alla fascia di importo di cui agli art. 4 e 5 — rende obbligatori i diversi titoli di studio e l'esperienza professionale maturata.

Di grande importanza è il comma 7, perché attua la formazione e l'aggiornamento del personale e quindi il "cuore" della professionalizzazione di una stazione appaltante. Lo schema introduce per la stazione qualificata l'obbligo di attivare un sistema di formazione ed aggiornamento del personale, con l'obiettivo di curare e migliorare le conoscenze professionali specifiche in relazione alle funzioni svolte (contratti di lavori, servizi e forniture) e in tema di anticorruzione e trasparenza. Viene lasciato alla discrezione della stazione appaltante o alla centrale di committenza di disciplinare le rispettive modalità, qualora sia stato adottato un programma di formazione per il personale dipendente che contempli l'effettiva partecipazione ad almeno 30 ore di formazione an-

⁽²³⁾ Un operatore economico nel 2018 ha impugnato vari provvedimenti di una stazione appaltante nella Provincia di Brescia perché riteneva che non fosse una stazione appaltante qualificata; il TAR Brescia con sentenza del 21.3.2019, n. 266 ha respinto il ricorso in quanto "non è sanzionabile con l'annullamento dell'intera procedura di gara in mancanza di parametri precostituiti che consentano di misurare la sproporzione tra la complessità della procedura e le competenze tecniche della stazione appaltante. Questi parametri potranno essere forniti solo dal decreto che individuerà i requisiti tecnico-organizzativi di cui all'art. 38 comma 2 del d.lgs. 50/2016 per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate". Una decisione simile è stata adottata dal TAR Firenze, sentenza del 23.5.2017, n. 730.

nuali nelle materie pertinenti. La bozza del regolamento indica che, per l'attività di formazione ed aggiornamento, gli enti possono avvalersi, oltre che di strutture pubbliche e organismi di diritto pubblico di formazione, anche di quelle private con specifica esperienza e specializzazione, accreditate dalla SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione). Lo schema del DPCM dispone in chiusura che finché non saranno accreditate queste strutture di formazione nel Paese, possono essere considerate anche le ore di formazione "effettivamente svolte e dimostrate" dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza.

Rimangono da analizzare i criteri premianti (art. 7), che in tema di professionalizzazione, tuttavia, non definiscono oltre quanto già previsto dall'art. 38 comma 4, lettera b) numero 2 (sistema di gestione della qualità).

Fino all'implementazione del sistema di qualificazione si applica l'art. 216 comma 10 e i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe di cui all'art. 33-ter del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 (AUSA, Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti) (24).

4. La soluzione della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige.

La Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige è una delle due realtà regionali italiane che hanno recepito autonomamente, sebbene solo in maniera parziale, le direttive europee del 2014 in materia di contratti pubblici (25). Fedele alle finalità di cui all'articolo 1 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, Disposizioni

⁽²⁴⁾ Cfr. TAR Veneto, sentenza del 9.3.2018, n. 275, la quale ha annullato una gara per mancata qualificazione della stazione appaltante in questo senso.

⁽²⁵⁾ Assieme alla Provincia Autonoma di Trento, legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, Recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici: disciplina delle procedure di appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture e modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 e della legge sui contratti e sui beni provinciali 1990. Modificazione della legge provinciale sull'energia 2012.

sugli appalti pubblici, la normativa recepisce la direttiva 2014/24/ UE (26) ed introduce nuove disposizioni atte, tra l'altro, a semplificare e rendere più flessibili le procedure di aggiudicazione. Ed in virtù dell'autonomia organizzativa, con l'articolo 6-bis della predetta normativa, la Provincia ha quindi autonomamente disciplinato anche la qualifica delle stazioni appaltanti (27). Il testo dispone che "Fermo restando quanto stabilito ai sensi dell'articolo 38 in tema di semplificazione ed organizzazione delle procedure di affidamento, la Giunta Provinciale ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti definisce i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente."

Per comprendere meglio come la Provincia sia giunta a tale disposizione, bisogna partire da alcune premesse. Il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti non era originariamente presente nel testo adottato (28), perché la Provincia ha recepito le direttive prima dello Stato (29); ed anche la legge delega (30) è successiva alla disciplina provinciale altoatesina.

Ma le principali basi organizzative, funzionali e propedeutiche per la disciplina erano già originariamente presenti nella legge provinciale 16/2015:

- 1) nell'articolo 5, definendo l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP) un centro di competenza per tutto il territorio provinciale con una articolata serie di competenze di centralizzazione, standardizzazione, controllo nonché aggregazione; inoltre con uno dei più avanzati sistemi di e-procurement e digitalizzazione degli appalti e concessioni pubbliche in Italia;
 - 2) nell'articolo 6, con ulteriori discipline organizzative;
- 3) nell'articolo 38, che introduceva misure di semplificazione organizzative per gli enti locali.

⁽²⁶⁾ E non anche le altre due direttive 2014/23 e 25.

⁽²⁷⁾ L'articolo è stato aggiunto con l'art. 3, comma 1, della LP 27 gennaio 2017, n. 1.

⁽²⁸⁾ Pubblicato sul BUR il 22 dicembre 2015.

⁽²⁹⁾ Il Codice è stato pubblicato sulla G.U.R.I. il 19 aprile 2016.

⁽³⁰⁾ L. 28 gennaio 2016, n. 11.

Il modello di qualificazione altoatesino, che enumera 575 stazioni appaltanti e 3.879 utenti (31), è dunque improntato alla stretta collaborazione tra le stazioni appaltanti e l'Agenzia provinciale attraverso diversi strumenti. La grande maggioranza degli enti non può autonomamente svolgere gare di complessità ed importi maggiori, che vengono invece esercitate da parte dell'Agenzia su delega degli enti (32). Le stazioni appaltanti, inoltre, ai sensi del citato art. 5 della legge provinciale 16/2015, devono obbligatoriamente utilizzare la piattaforma digitale per l'approvvigionamento di beni, servizi e forniture e rispettare la documentazione standardizzata dell'Agenzia. Chiude questa disciplina "canalizzante" una attività di audit, e quindi di controllo della qualità ex post dell'operato delle stazioni appaltanti, che in questa forma sembra essere unica in Italia (33).

Questa governance è stata successivamente implementata dalla deliberazione della Giunta provinciale 22 ottobre 2019, n. 850, che attua il predetto art. 6-bis sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

La Giunta provinciale ha quindi perseguito il principio di sussidiarietà nel settore della governance degli appalti pubblici, decentrando il più possibile a livello di singola stazione appaltante, mantenendo però la competenza e il controllo a livello centrale. A tale scopo, nel 2013 è stata istituita l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP), i cui compiti e obblighi sono stati costantemente ampliati. Sulla base delle disposizioni della l.p. 15/2011 e della l.p. 16/2015, l'ACP svolge le funzioni di soggetto aggregatore provinciale di cui all'art. 38 del d.lgs. 50/2016. Le stazioni appaltanti nella Provincia di Bolzano dispongono quindi dell'ACP quale cen-

⁽³¹⁾ Rapporto 1/2020 del 23.7.2020 sugli appalti pubblici in Alto Adige 2019, https://www.ausschreibungen-suedtirol.it/pleiade/comune/bolzano/documenti/pubblications/Report 2019.pdf.

⁽³²⁾ Solo 7 comuni (su 116) e 6 comunità comprensoriali possono svolgere autonomamente ogni tipologia di procedura, mentre tutti gli altri enti pubblici devono servirsi dell'Agenzia per le procedure aperte per lavori e la soglia UE per servizi e forniture (sopra certe soglie).

⁽³³⁾ Sull'attività ed il regolamento interno per l'organizzazione e l'espletamento delle attività di Audit https://aov.provinz.bz.it/downloads/DekretAO-V 24 2018 Audit Interne Geschaftsordnung.pdf.

tro di riferimento e di competenza, che sovraintende le attività in materia di appalti e contratti pubblici, in particolare:

- attuazione delle procedure di appalto a partire da un determinato valore contrattuale o grado di complessitàl, al fine di assistere le stazioni appaltanti di piccole e medie dimensioni prive di personale adeguatamente qualificato e di esperienza in materia di procedure di gara;
- attuazione di proprie procedure di gara a livello di acquisto centralizzato attraverso accordi-quadro, convenzioni e il mercato elettronico della Provincia, al fine di agevolare le singole stazioni appaltanti e promuovere l'approvvigionamento centralizzato di beni e servizi standardizzati;
- gestione delle procedure di gara attraverso un sistema informativo per gli appalti pubblici;
- messa a disposizione e costante aggiornamento dell'intera documentazione standard nel settore degli appalti pubblici, per semplificare e standardizzare, ove possibile, l'onere a carico delle singole amministrazioni aggiudicatrici;
- elaborazione degli elenchi prezzo per tutte le amministrazioni aggiudicatrici;
- consulenza alle amministrazioni aggiudicatrici (consulenze telefoniche e pareri);
- servizio di informazione e aggiornamento a favore dei funzionari pubblici;
- controllo delle procedure di appalto attraverso un audit annuale su almeno il 20% delle amministrazioni aggiudicatrici.

Attraverso questa ampia attività svolta dall'ACP, in tutti i settori (standardizzazione dei documenti e dei processi, assistenza in fase di aggiudicazione degli appalti, controlli, aggiornamento) e tutte le fasi (programmazione, affidamento, esecuzione) viene garantito che la singola stazione appaltante sia in grado di svolgere i propri compiti e disponga di condizioni procedurali standardizzate, che assicurino l'applicazione uniforme del diritto nel territorio provinciale. Il fatto che oltre 1'85% delle procedure di aggiudicazione siano digitali (34) aumenta la trasparenza e la certezza del diritto.

⁽³⁴⁾ Rapporto 1/2019 del 9.7.2019, sugli appalti pubblici in Alto Adige 2018, p. 3.

La Giunta provinciale ha sostenuto che la legislazione sia provinciale che nazionale individua nel responsabile unico del procedimento (RUP) la figura centrale della procedura di appalto. Si è ritenuto pertanto che la professionalizzazione del personale dipendente rappresentasse l'elemento decisivo per la qualificazione delle stazioni appaltanti in Provincia di Bolzano e che la presenza di almeno un RUP qualificato in ogni stazione appaltante fosse quindi necessaria per la qualificazione della stazione appaltante di appartenenza.

Al fine di garantire qualità, professionalità ed efficienza in modo adeguato, è stato quindi ritenuto necessario fornire al RUP formazione e aggiornamento adeguati. Con delibera del 12.02.2019, n. 64, la Giunta provinciale ha affidato all'ACP, nell'ambito della convenzione con questa stipulata, il compito di predisporre le misure per l'attuazione dell'articolo 6-bis della legge provinciale n. 16/2015.

A tale scopo l'ACP ha concluso protocolli d'intesa con istituzioni scientifiche ed università per garantire la formazione e l'aggiornamento mirato ai RUP in Provincia di Bolzano, nel rispetto dell'autonomia e del bilinguismo. Non bisogna infatti trascurare il fatto che il mercato del lavoro, anche nella pubblica amministrazione, è caratterizzato dalla necessità che i funzionari pubblici siano bilingui e che quindi un reclutamento da altre regioni italiane è molto difficile.

La formazione ai RUP, voluta dalla Giunta provinciale, deve essere di livello certificato e quindi offerta da università, istituti superiori o istituti di istruzione equivalenti; deve comprendere tutti gli aspetti degli appalti pubblici (programmazione, aggiudicazione, esecuzione dei contratti di lavori, forniture e servizi, nonché di partenariato pubblico-privato, concessioni, acquisti centralizzati, adempimenti informativi relativi alla fase di esecuzione dei contratti e in materia di diritto amministrativo, ecc.) in considerazione della situazione giuridica di autonomia della Provincia e garantendo un riparto equilibrato tra insegnamento teorico e pratico. L'aggiornamento (formazione continua) ai RUP deve assicurare che il relativo know-how sia costantemente aggiornato, con particolare attenzione alla nuova normativa, alla giurisprudenza e alle pratiche amministrative, nonché all'approfondimento di singole tematiche di attualità. Occorre prevedere che la formazione continua ai RUP si traduca in crediti formativi non inferiori a 10 unità nel corso di un anno. In considerazione del ruolo quale centro di competenza provinciale in materia di appalti e contratti pubblici è opportuno venga assegnato ad ACP anche il coordinamento del sistema di formazione dei RUP.

L'ambito di applicazione definito dalla citata deliberazione 850/2019 è circoscritto ai soli soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 della 1.p. 16/2015, ovvero alle amministrazioni aggiudicatrici "classiche" (35), escludendo invece enti e soggetti (di regola privati) che per vari motivi sono sì tenuti all'applicazione della normativa, ma non rientrano in un concetto ampio di pubblica amministrazione.

La qualificazione altoatesina prevede due strumenti principali di attuazione:

- l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate (art. 1);
- il registro dei RUP (art. 2).

Questi due strumenti sono strettamente connessi, in quanto non è possibile qualificarsi stazione qualificata senza poter vantare nel proprio organico almeno un RUP iscritto nell'elenco. Attraverso il RUP "qualificato" si qualifica dunque principalmente anche la stazione appaltante, che oltre a questa figura operativa deve osservare anche delle altre disposizioni preordinate (36).

⁽³⁵⁾ a) La Provincia autonoma di Bolzano, le aziende e gli enti da essa dipendenti o il cui ordinamento rientra nelle sue competenze, anche delegate, le istituzioni scolastiche e, in generale, gli organismi di diritto pubblico dalla stessa costituiti e comunque denominati, nonché i loro consorzi e associazioni;

b) gli enti locali, le comunità comprensoriali, le amministrazioni dei beni di uso civico e gli altri enti, aziende, società, istituti e in generale gli organismi di diritto pubblico da questi costituiti o partecipati e comunque denominati, nonché i loro consorzi e associazioni, e inoltre le istituzioni universitarie presenti e operanti sul territorio provinciale;

c) i consorzi di bonifica e le altre figure associative o di collaborazione organizzativa, aventi personalità giuridica di diritto pubblico, fra i soggetti di cui alle lettere a), b) e alla presente lettera c);

d) in generale, gli organismi dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale non aventi carattere commerciale o industriale e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c), oppure la cui gestione sia sottoposta al controllo di tali soggetti, o il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da componenti dei quali più della metà sia designato dai medesimi soggetti.

⁽³⁶⁾ Utilizzazione di documentazione standardizzata, e-procurement, piano anticorruzione aggiornato, rispetto dei tempi di pagamento.

Il profilo del RUP qualificato in Alto Adige è caratterizzato da una formazione specifica di qualità, che abbia i seguenti elementi:

— la formazione considera tutti gli aspetti essenziali della procedura di affidamento, dando il giusto peso alle peculiarità normative ed organizzative del quadro provinciale;

— l'approccio formativo deve essere teorico e pratico;

 la formazione va svolta presso un'università, un istituto superiore o altro istituto di formazione equivalente;

 la cornice formativa deve comprendere almeno 10 crediti ECTS.

La formazione del RUP non è tuttavia sufficiente. Affinché possa rimanere regolarmente iscritto nel registro provinciale, è necessaria la frequenza obbligatoria di corsi di formazione continua o aggiornamento (art. 6), chedevono comprendere 10 crediti formativi (1 credito = 1 ora di corso/formazione) nell'arco di un anno solare. Viene premiato il RUP che partecipa attivamente alla formazione continua come docente, perché un'ora da referente gli fa conseguire due crediti formativi. L'articolo 6 ha previsto che l'ACP elabora annualmente un programma di formazione ed aggiornamento in materia di appalti pubblici, previa consultazione del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'Agenzia (37). Al fine dell'ottenimento dei crediti formativi è necessario (e sufficiente) che il corso frequentato abbia per oggetto una tematica inclusa nel citato programma annuale. Finora, almeno per quanto riguarda i servizi amministrativi degli enti pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano, si tratta del primo aggiornamento professionale obbligatorio.

Il sistema di riconoscimento dei crediti formativi è molto semplice (38), basandosi soprattutto sulla responsabilità dei singoli RUP e senza una complessa procedura di gestione, che avviene attraverso il portale telematico (39) mediante un'autodichiarazione del singolo soggetto, che ha l'onere di documentare i crediti for-

⁽³⁷⁾ Organo di consultazione per la valutazione delle scelte strategiche dell'agenzia, art. 6 dello statuto ACP.

⁽³⁸⁾ La Giunta provinciale nella delibera 850/2019 ha incaricato ACP di eseguire dopo due anni una valutazione degli obiettivi formativi raggiunti, e si potrà valutare se sarà necessario introdurre un sistema di accreditamento più dettagliato.

 $[\]begin{tabular}{ll} (39) & https://www.ausschreibungen-suedtirol.it/registering/organization-unit-register. \end{tabular}$

mativi ottenuti entro marzo dell'anno successivo. È compito di ACP di effettuare annualmente dei controlli a campione nella misura del 6% (soglia prevista in generale dalla legislazione provinciale in materia di procedimenti amministrativi) sulle dichiarazioni rese. In caso di accertamento negativo dell'obbligo di formazione, la posizione del RUP nel registro provinciale viene chiusa da ACP.

Una tale riforma strutturale che impatta notevolmente sul sistema pubblico necessita di un adeguamento nel tempo e non può essere implementata in tempi brevi. Per questo motivo la Giunta provinciale ha previsto nell'articolo 4 delle disposizioni transitorie. È previsto che il sistema vada a regime dopo quattro anni. Nel frattempoi dipendenti delle stazioni appaltanti possono iscriversi nel registro provinciale anche in assenza della formazione specifica prevista dall'art. 2, ma devono aver svolto in modo continuativo per almeno tre anni le funzioni di RUP; i dipendenti che svolgono, invece, l'attività per la prima volta o da meno di tre anni continuativi, possono iscriversi anche senza un'adeguata qualificazione formativa, ma sono obbligati e concluderla entro i successivi due anni (prorogabile di ulteriori due anni solo in casi giustificati). In caso di non ottemperanza di questi obblighi, la loro posizione viene chiusa d'ufficio.

Dal 2019 l'Università di Innsbruck (in collaborazione con il Politecnico di Milano e l'Università di Trento), in seguito ad un protocollo d'intensa con ACP, ha offerto un corso universitario (40) pari a 13 ECTS di grande successo, che prevede un ciclo formativo teorico-pratico in tutte le materie del settore. Gli iscritti devono frequentare circa 110/120 ore in aula, redigere una tesina (anche traendo spunti pratici dal loro lavoro) e sostenere un esame orale finale. Sono state finora formate circa 100 persone ed ogni anno si pensa di aggiungere almeno 50 nuovi candidati. In questo modo, per la prima volta nella storia dell'amministrazione pubblica in Alto Adige, in un determinato settore (come quello dei contratti pubblici)viene offerta una specifica preparazione tecnico-scientifica per funzionari e dirigenti. Per quanto riguarda l'aggiornamento dei RUP (e degli altri dipendenti pubblici che trattano il settore dei

⁽⁴⁰⁾ https://www.uibk.ac.at/weiterbildung/universitaetskurse/auftragswesenst/index.html.de.

contratti pubblici) è invece stato accordato un protocollo d'intesa con l'Academia Europea di Bolzano, che vanta un'esperienza pluri-decennale nella formazione della Pubblica Amministrazione in Alto Adige. I RUP sono però liberi di frequentare qualsiasi altra formazione a qualsiasi livello.

L'entrata in vigore dell'intero sistema di qualificazione è stata preceduta da attività di presentazione e formazione a tali fini, ed anche da un congruo periodo di preparazione (41).

Conclusioni.

L'innovazione del settore degli appalti pubblici tramite una professionalizzazione è ormai un dato di fatto. Il processo è avviato, la spinta da parte dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali, il confronto tra gli Stati membri è in atto e l'armonizzazione tramite le direttive europee ha visto numerose azioni concrete. In alcuni Stati membri (Irlanda, Finlandia) la velocità dell'innovazione è maggiore, ma anche in Italia si vedono passi in avanti (42). Il cambiamento normativo tramite la nuova qualificazione delle stazioni appaltanti e le diverse iniziative nazionali e regionali di formazione ed aggiornamento, l'offerta crescente di ulteriori formazioni specifiche post-universitarie nel settore dei contratti pubblici (43) in diversi atenei ed istituti di ricerca e formazione superiori sono ormai realtà. Grazie a queste attività crescerà il know-how della committenza pubblica, che grazie ai progressi tecnologici mediante la digitalizzazione potrà aumentare

⁽⁴¹⁾ La delibera 850/2019 prevede ufficialmente il 1.1.2020 come data di inizio, l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e il registro RUP erano operativi dal 1.7.2020.

⁽⁴²⁾ In seguito al protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le politiche Europee della Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la Conferenza delle Regione e delle Provincie Autonome su un piano formativo in materia di appalti pubblici del 2016 è stata svolta una notevole attività di formazione, con moduli e-learning e conferenze in streaming in tutta Italia, cfr. http://www.ita-ca.org/formazione_appalti2.asp.

⁽⁴³⁾ Una delle più importanti attività didattiche in questo settore viene svolta dall'Università degli studi di Roma Tor Vergata, con diversi master ed executive master in procurement management, cfr. https://masterprocurement.it.

ulteriormente la performance degli enti aggiudicatori. L'orientamento verso un quadro comune di riferimento europeo sarà un importante traguardo di questa strategia. Anche la creazione di profili professionali più mirati e lo sviluppo di una o più carriere dedicate (con possibilità di riconoscere economicamente maggiori responsabilità e complessità) aiuterà questo processo di innovazione. L'implementazione concreta della professionalizzazione è però necessaria: quasi cinque anni dopo l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici il sistema di qualificazione non è ancora in funzione. La Provincia Autonoma di Bolzano ha fatto invece delle scelte strategiche di concentrazione, aggregazione e professionalizzazione. È stato concretamente avviato un percorso, che segue gli indirizzi europei e nazionali, ed investe rilevanti risorse finanziarie utili ad innovare il sistema operativo di gestione dei contratti pubblici.