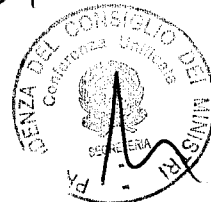




CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

28/8/2022



22/191/CU5/C4

**POSIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME
SULLE LINEE GUIDA RECANTI: «ATTUAZIONE – ANCHE A FASI PROGRESSIVE -
DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E DELLE
CENTRALI DI COMMITTENZA DA PORRE ALLA BASE DEL NUOVO SISTEMA DI
QUALIFICAZIONE CHE SARÀ RESO OPERATIVO AL MOMENTO DELLA ENTRATA
IN VIGORE DELLA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI.»**

Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera e) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

Punto 5) Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, preliminarmente, evidenzia che:

- è attualmente in corso presso il Consiglio di Stato una revisione del d. lgs. n. 50/2016, di cui non si conoscono ancora gli esiti;
- la delega di cui alla legge 21 giugno 2022, n.78 (*“Delega al Governo in materia di contratti pubblici”*), riguarda sia la riduzione numerica delle stazioni appaltanti attraverso la qualificazione delle stesse, sia il loro accorpamento e la loro riorganizzazione (art.1, comma 2 lett. d).

Alla luce di tale evoluzione normativa, non si riesce a comprendere come le linee guida in oggetto si inquadreranno nel nuovo contesto e come sarà regolata la riorganizzazione delle stazioni appaltanti, una volta che ne sarà ridotto in modo considerevole il numero.

Riorganizzazione ancor meno chiara se si considerano le numerose norme susseguite negli ultimi anni relativamente all'aggregazione e centralizzazione della committenza.

Nel ribadire che la citata qualificazione, è una riforma fortemente voluta anche e soprattutto dalle Regioni e Province autonome, nonostante gli impatti sull'organizzazione delle stazioni appaltanti, non possiamo non evidenziare che, ai fini della tenuta del complessivo sistema di qualificazione della domanda pubblica di lavori, beni e servizi, l'attuazione delle Linee guida in oggetto deve necessariamente seguire la realizzazione di un modello organizzativo che possa sostenere il peso dei numerosissimi Enti che resteranno esclusi dalla qualificazione e che, quindi, non potranno approvvigionarsi autonomamente di lavori, beni e servizi e andranno a gravare sui qualificati.

Ciò premesso, la Conferenza delle Regioni si esprime nei termini e con le osservazioni di seguito riportate con la richiesta di apertura di un tavolo urgente con il Governo e con l'Anac.

La Conferenza, pertanto, rinvia l'espressione del parere sulle linee guida agli esiti del suddetto tavolo e alle conseguenti modifiche al testo delle linee guida.

A. QUESTIONI GENERALI

Sulla base di quanto in premessa, è chiaro che i soggetti aggregatori, le centrali di committenza gestite da Comuni in forma associata e le stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane avranno un

compito strategico di sostegno alle stazioni appaltanti che non potranno appaltare e che quindi dovranno avvalersi necessariamente di tali organismi.

Deve essere, quindi, dedicata particolare attenzione alla qualificazione di queste strutture, in ordine ai seguenti aspetti:

- adeguamento degli organismi alle nuove esigenze normative soprattutto attraverso il potenziamento delle risorse umane e strumentali per far fronte al maggiore carico di lavoro;
- riorganizzazione delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti con un ruolo proattivo di sostegno e garanzia al soddisfacimento del fabbisogno di tutta la pubblica amministrazione;
- capacità concrete di convenzionamento e di aggregazione degli appalti a livello locale;
- nuovi investimenti atti a promuovere e sostenere la riorganizzazione.

Tali azioni sono prioritarie se si vuole evitare un rallentamento, se non addirittura un blocco degli appalti.

Nelle linee guida tali aspetti non sono sufficientemente analizzati, atteso che il tema dell'impatto organizzativo sul funzionamento del sistema è rinviato ad una valutazione di impatto della regolazione (VIR), quindi ad una valutazione *ex-post*. Si ritiene invece necessaria una valutazione *ex-ante* (AIR), almeno sulla scorta delle informazioni acquisite attraverso la rilevazione sperimentale, al fine di poter disporre di dati, sia pur approssimativi, in ordine al volume di gare delle amministrazioni aggiudicatrici che non si qualificano e di cui dovrebbero farsi carico le centrali di committenza qualificate, anche per assumere le conseguenti misure correttive da adottare nella metodologia di attribuzione dei punteggi che dovrà essere recepita nel nuovo Codice.

In assenza di un'analisi *ex ante*, risulta impossibile stabilire l'impatto delle Linee guida sul funzionamento del sistema appalti.

In quest'ottica, inoltre, la “*qualificazione*” dovrebbe essere prioritariamente intesa come “professionalizzazione” delle stazioni appaltanti, così come previsto dalla Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione del 3 ottobre 2017 sulla professionalizzazione degli appalti pubblici, quale fase propedeutica al conseguimento dell'obiettivo della loro “*riduzione numerica*”.

Il testo delle Linee Guida è orientato in modo preponderante verso l'obiettivo della riduzione delle stazioni appaltanti, dedicando poca attenzione in termini di efficacia alla necessità di promuovere maggiori capacità delle stazioni appaltanti, visto che non sono presenti indicatori oggettivi in grado di valutare efficacemente le performance del personale impegnato negli appalti.

In sintesi, l'impostazione del sistema di qualificazione elaborato da ANAC contribuisce in maniera significativa alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti, ma non contribuisce davvero all'innalzamento del livello qualitativo delle stesse.

Rispetto ai percorsi di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, infatti, non è sufficiente un mero richiamo ai diversi livelli di formazione (base, specialistica, avanzata), senza alcun parametro di valutazione a garanzia dell'effettivo conseguimento dell'accrescimento delle competenze del personale addetto alle procedure d'appalto. Sarebbe necessario dare attuazione

alla Strategia professionalizzante approvata dalla Cabina di Regia il 2 dicembre 2021 e che dovrebbe essere esplicitamente richiamata dalle linee guida.

Chiaramente, tali aspetti dovranno necessariamente trovare accoglimento in una norma del nuovo Codice dei contratti che sarebbe stato opportuno visionare, anche solo in bozza, al fine di potersi esprimere su un tema così delicato in un settore nevralgico del nostro Paese.

Di seguito sono riportate osservazioni sui singoli punti delle Linee Guida e alcuni rilievi sulla metodologia individuata.

B. QUESTIONI SPECIFICHE

Punto 1 – Si rileva che, nonostante al punto 1 sia specificato che sono qualificati di diritto, tra gli altri, i soggetti aggregatori e che ad essi *“non si applicano, quindi, le presenti Linee guida”*, al successivo punto 2 sono invece richiamati, unitamente alle centrali di committenza, anche i soggetti aggregatori, contraddicendo quanto sopra (si ritiene trattasi di un mero refuso).

Si propone di inserire un punto 1.1bis in cui precisare la valenza sperimentale delle Linee guida e come le stesse si raccordano con la disciplina sulla qualificazione che verrà dettata dal nuovo codice dei contratti.

Invero, la procedura prescelta per l'avvio del processo di qualificazione, se da un lato risponde all'esigenza di ottemperare agli impegni assunti con il PNRR, dall'altro lato deve garantire la certezza del diritto consentendo alle stazioni appaltanti di comprendere le conseguenze, anche ai fini delle misure da adottare per la qualificazione, che derivano dall'approvazione delle Linee guida rispetto all'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della L. 78/2022. In particolare, occorrerà chiarire se la pubblicazione delle stesse avverrà sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nonché circoscrivere il periodo sperimentale e transitorio di cui al successivo punto 12.2.

Punto 1.6 – Le linee guida introducono un'ipotesi di qualificazione con riserva a favore delle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) costituite dalle Province e dalle Città metropolitane.

Tale ipotesi non trova riscontro alcuno nell'articolo 38 del Codice, il quale non prevede la qualificazione di diritto delle SUA, ragion per cui ANAC potrebbe esclusivamente auspicare il raggiungimento di tale obiettivo. Viceversa, qualora ANAC intendesse introdurre un regime di favore temporaneo, assimilabile di fatto ad una qualificazione di diritto, si ritiene che lo stesso regime debba applicarsi a tutte le SUA costituite ex art. 13 della L. 136/2010¹ e/o con specifica legge regionale, e non solo a quelle costituite presso le Province, poiché tale distinzione comporterebbe un'illegittima disparità di trattamento.

Si rileva, inoltre, che le Linee Guida, rispetto all'art. 38 del Codice, estendono la qualificazione di diritto a tutti i soggetti aggregatori ricomprendendovi, dunque, anche i soggetti aggregatori costituiti

¹ Sul punto, si rammenta che le SUA sono state costituite dalla L. n. 136/2010 come specifico strumento finalizzato al contrasto delle mafie; successivamente la Legge n. 56/2014, con finalità di riordino delle Province, ha fornito un dettagliato elenco delle competenze che residuano in capo alle stesse, tra cui figura la mera possibilità di costituire SUA, ma non ha certamente attribuito alle Province una competenza qualificata per la costituzione delle stesse.

da Province e città metropolitane, mentre il summenzionato disposto normativo riserva tale qualificazione ai soli soggetti aggregatori regionali di cui all'art. 9 del D.L. n. 66/2014, conv. in L. n. 89/2014.

Punto 2.1 – Non risulta chiara l'indicazione contenuta nell'ultimo periodo del punto 2.1, laddove si prevede che *“le centrali di committenza e i soggetti aggregatori sono qualificati almeno negli ambiti di cui alle lettere a) e b)”*, in quanto, come già evidenziato, per i soggetti aggregatori tale disposizione si pone in contrasto con la stessa qualificazione di diritto ad essi riconosciuta, mentre, con riferimento alle centrali di committenza, non risulta chiara la portata applicativa di tale inciso, posto che i requisiti richiesti ai fini della qualificazione risultano essere i medesimi per entrambi gli ambiti.

Punto 3.1 – Si ritiene necessario sostituire il riferimento alla soglia di 139 mila euro per i servizi di architettura e ingegneria, con il riferimento alle soglie per gli affidamenti diretti.

Punti 5 e 6 – Nelle Linee Guida si prevede l'attribuzione di uno specifico punteggio in relazione all'utilizzo delle piattaforme telematiche.

In particolare, si prevede come requisito necessario la “disponibilità” di piattaforme telematiche e l'attribuzione di 10 punti per l'“utilizzo” delle stesse. Orbene, posto che l'utilizzo di tali piattaforme rappresenta un requisito di legge da cui discende l'obbligo di espletare tutte le procedure di affidamento tramite una piattaforma telematica, ed anche requisito obbligatorio per acquisire la qualificazione (rif. 1.3), la previsione dell'attribuzione di un punteggio equivale a legittimarne il mancato utilizzo, oltretutto ultroneo.

Si ritiene, dunque, che debba essere considerato unicamente il requisito necessario della disponibilità della piattaforma, eliminando il riferimento all'attribuzione di un punteggio anche in relazione al suo utilizzo.

Ai fini della comprova del requisito “numero di gare svolte”, dovrebbero essere prese in considerazione solo le gare svolte in piattaforma, anche in caso di ricorso al Mepa o ad altro strumento di negoziazione istituito da una centrale di committenza.

Per quanto attiene la qualificazione nei lavori, con riguardo all'utilizzo del BIM si evidenzia la necessità di allineare le previsioni delle Linee Guida con il D.M. n. 312/2021 relativamente alle date di entrata in vigore dell'obbligo di utilizzo e delle esenzioni previste per soglia e tipologia di lavori. Inoltre, non è dato comprendere come possa essere comprovato l'utilizzo del BIM per l'espletamento delle gare di progettazione, atteso che il BIM è un mero strumento e non una procedura.

Punti 5.1 e 6.1 – La parte in questione delle Linee guida si discosta evidentemente dalla previsione del Codice dei contratti vigente, prevedendo quale requisito necessario ai fini della qualificazione la presenza, all'interno della Stazione Appaltante, di un ufficio/struttura stabilmente dedicata alla progettazione e agli affidamenti.

Tale previsione, da un lato, interviene con riguardo ad una materia organizzativa coperta da riserva di legge, dall'altro lato, ove si considerino i profili funzionali degli uffici, trascura la circostanza per cui le competenze richieste per la progettazione sono ripartite tra gli uffici dell'amministrazione in relazione alle materie attribuite alla competenza degli stessi, e non tiene conto che le figure

professionali incardinate nella struttura svolgono anche funzioni ulteriori rispetto a quelle strettamente attinenti alla progettazione.

Con riferimento alla progettazione di servizi e forniture, ove si considerino parimenti i profili funzionali, alla previsione di una struttura unica stabilmente dedicata alla progettazione osta la vasta eterogeneità della tipologia di acquisti dell'amministrazione.

Quanto alla struttura stabile dedicata alle procedure di affidamento, al fine di garantire il rispetto dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni, le competenze e le funzioni svolte da tale struttura non possono essere stabilite dalle Linee Guida.

Ai fini dell'attribuzione del punteggio relativamente alla "presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze" e relativamente al "sistema di formazione e aggiornamento del personale" in considerazione che lo svolgimento delle attività è per lo più ripartito fra le strutture in relazione alle competenze specifiche attribuite, si ritiene che il personale preso a riferimento sia quello dedicato allo svolgimento delle attività senza vincoli di attribuzione alla struttura stabile.

Punto 7 - In merito alla qualificazione delle centrali di committenza e all'attribuzione, nella fase sperimentale, di 20 punti sulla base del numero delle stazioni appaltanti convenzionate, non sono indicati i criteri per l'attribuzione del punteggio in rapporto al numero dei convenzionamenti, né sono specificate le tipologie e le caratteristiche del convenzionamento (il testo appare di difficile comprensione).

Punto 8 - Con riferimento alla qualificazione per la fase di esecuzione, appare utile mantenere a regime l'attuale sistema transitorio e, dunque, consentire la qualificazione per le Stazioni Appaltanti che sottoscrivono il contratto e ne curano la relativa gestione. Inoltre, va considerato che a seguito della riduzione del numero delle stazioni appaltanti la gestione dei contratti degli enti non qualificati per l'esecuzione andrebbe a scaricarsi addosso ad un residuo numero di stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate.

Punto 9 - Si ritiene che il procedimento relativo alla presentazione della domanda debba essere implementato con alcune indicazioni che consentano di instaurare un contraddittorio tra il richiedente la qualificazione e ANAC, individuando altresì un termine per la risposta.

In alternativa, potrebbe rinviarsi ad apposito regolamento ANAC la disciplina del procedimento di iscrizione e il relativo contraddittorio.

Punto 10 - In ordine alla revisione del sistema di qualificazione, si ritiene non vadano imposti vincoli temporali per la presentazione della prima domanda di qualificazione, che deve essere sempre possibile, diversamente dalla revisione, per la quale appare condivisibile la scelta di fissare un termine di cadenza annuale.

Il punto 10.3 appare di difficile comprensione e attuazione, atteso che, non è chiaro quale sia il metodo di attribuzione del requisito premiante in relazione alla percentuale dell'importo previsto

dall'articolo: in particolare, non è dato comprendere quale sia la soglia minima di qualificazione in base alla quale effettuare il rapporto dell'80% dell'esito degli affidamenti.

Punto 11 – Si ritiene necessario eliminare il riferimento dell'applicazione al RASA delle sanzioni connesse alla mancata o non corretta indicazione delle informazioni in AUSA, in quanto tale figura svolge un ruolo limitato alla raccolta e all'inserimento dei dati.

In ogni caso, sarebbe opportuno eliminare tale previsione, rinviandone direttamente la disciplina ad una norma di rango legislativo.

Punto 12 - Si ritiene di dover regolamentare separatamente:

- la disciplina della qualificazione con riserva delle SUA, in quanto contenente indicazioni specifiche ed esclusivamente dedicate a tali Stazioni Appaltanti;
- la disciplina del periodo transitorio, la quale, viceversa, interessa l'intera materia della qualificazione.

C. RILIEVI SULLA METODOLOGIA DI INDIVIDUAZIONE DEGLI INDICATORI QUALIFICANTI E DATI DELL'ANALISI SVOLTA

Ai fini della verifica dei risultati dell'analisi svolta dall'Autorità, è indispensabile disporre di una più completa e puntuale indicazione delle formule e delle esemplificazioni di calcolo utilizzate. Solo come primo esempio, si rileva che nei documenti allegati in fase di consultazione non è chiaro come si diversifichi il punteggio relativo alle gare svolte in relazione ai diversi livelli di qualificazione.

La nota metodologica rappresenta un documento istruttorio che illustra gli esiti della rilevazione, tuttavia, non risulta collegata alle Linee guida e, sulla sola base dei dati forniti, non risulta possibile operare delle verifiche in ordine alle modalità di elaborazione dei risultati finali. Si ritiene, pertanto, che le linee guida debbano essere accompagnate da un documento allegato che riporti una descrizione dei criteri di attribuzione dei punteggi in relazione ai singoli requisiti e che risulti di agevole comprensione per le stazioni appaltanti.

Con riferimento al metodo di calcolo e di individuazione degli indicatori di qualificazione, appare utile evidenziare che alcuni rilievi mossi nella fase sperimentale non sono stati accolti, tuttavia, è necessario in questa sede riproporre suggerimenti e criticità sull'impianto metodologico utilizzato dall'ANAC. In particolare:

- per quanto, riguardo all'impianto metodologico, l'obiezione di fondo del far dipendere il punteggio della SA dalla sua posizione in graduatoria, per i diversi indicatori, pare essere stata accolta, il metodo di attribuzione del punteggio previsto dalle Linee Guida continua a far dipendere il risultato della singola stazione appaltante da quello delle altre in quanto resta strettamente dipendente dal valore minimo e massimo di tutte le SA qualificate.

Si propone, dunque, di modificare tale impostazione metodologica individuando, per ogni indicatore, un valore ottimale che la singola SA deve ottenere in base al livello di qualificazione richiesto.

L'indicatore dovrebbe rappresentare il livello di qualificazione richiesto al fine di consentire una parametrizzazione del punteggio per ogni singola SA. Ciò avrebbe una duplice utilità, sia con riferimento all'oggettivo calcolo dei criteri di qualificazione, sia quale strumento utile alle singole SA per valutare e simulare il proprio livello di qualificazione e individuare l'obiettivo da raggiungere.

A titolo esemplificativo, sarebbe utile individuare un parametro che individui il numero minimo di personale rapporto al livello qualificante e il numero di laureati e il numero di ore formative e ciò al fine di consentire una facile corrispondenza tra le prestazioni effettive della SA e quanto richiesto dalle Linee Guida in materia di qualificazione.

- il sistema adottato sembra mantenere ancora tutti i rischi di uno squilibrio territoriale (e le simulazioni effettuate in parte lo confermano). Se si intendesse mantenere questo sistema di calcolo, almeno si dovrebbero parametrizzare i punteggi a valori minimi e massimi sulla base dell'area o della regione di riferimento e non su base nazionale;
- molti indicatori, e in particolare quasi tutti quelli costruiti come rapporto statistico che ha come denominatore un totale Ente o un totale SOS, non tengono conto del fatto che il risultato non è indipendente dal denominatore del rapporto, rispetto al quale sta in una relazione inversa, ovvero tende a decrescere. Ad esempio, il rapporto fra il numero di dipendenti della SOS e quello della SA cala tendenzialmente con la dimensione dell'Ente, e lo stesso può dirsi ad esempio nel caso di personale qualificato sul totale di personale della SOS. Questo fenomeno, oltre che in tutti i rapporti statistici del blocco 5.3, si riflette indirettamente anche su quelli del punto 5.4.

L'aggiunta dei tre indicatori in valore assoluto (numero dirigenti, impiegati e funzionari) potrebbe attenuare tale distorsione, ma il modo corretto per correggerla dovrebbe essere piuttosto quella di introdurre dei coefficienti di correzione calcolati osservando quanto varia l'indicatore al variare della dimensione del denominatore (sul tipo del modello di regressione utilizzato per tenere conto di quanto i tempi di aggiudicazione dipendano dal tipo di procedura).

Quanto sopra tende a svantaggiare gli Enti di maggiore dimensione e i risultati che ci sono stati presentati parrebbero confermarlo;

- osservando la distribuzione dei punteggi si evince che la variabilità è molto diversa fra le diverse aree di indicatore. Evidente che i casi in cui i punteggi tendono molto ad accentrarsi non fanno "differenza" come invece quelli che variano su uno spazio più ampio;
- restano alcune ridondanze, in parte già segnalate. Ovvero indicatori fra loro collegati che quindi rischiano di sovrastimare alcuni aspetti;
- quale caso particolare di indicatore improprio si segnala quello del livello di adempimento del monitoraggio MOP-BDAP. Questo ha per oggetto il progetto (non la procedura di affidamento) ed è in massima parte legato alla sua esecuzione. L'obiezione non riguarda solo il fatto che l'onere di assolvere ricade normalmente fuori dalla SOS, quanto l'incongruenza fra l'avere, correttamente, limitato il controllo dell'assolvimento degli obblighi verso BDNCP-Simog "fino alla fase di aggiudicazione della gara" e poi di fatto contraddetto tale principio introducendo

l'obbligo verso Bdap che copre la fase di aggiudicazione solo in minima parte e peraltro recuperando direttamente i dati già trasmessi a BFNCP-Simog;

- premessa la segnalata difficoltà di verificare i risultati dell'analisi svolta, dalla graduatoria finale sembrano confermarsi i dubbi espressi. Il fatto che in alto si trovino molte unioni di comuni o CUC è evidentemente l'effetto del fatto che la funzione "gare" è fra le principali di questi enti e pertanto il suo peso sull'ente è elevato (il contrario avverrà per enti molto vasti e con numero elevato di funzioni e competenze). Il primato di Riccione può essere il risultato di circostanze particolari, legate probabilmente ad un ruolo di capofila o di delegato da altri comuni che può aver portato a rafforzare l'ufficio ed a portare in alto il numero di gare bandite.

La Regione autonoma Valle D'Aosta, infine, chiede di inserire il seguente emendamento

Al punto 1.6. delle Linee guida, le parole: *"e delle province"* sono sostituite dalle seguenti: *", delle province e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste"*.

RELAZIONE

Il punto 1.6. nel prevedere che: "Sono qualificate con riserva, con le modalità indicate all'articolo 12, le stazioni uniche appaltanti delle città metropolitane e delle province", non tiene conto della peculiarità della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, dove - a differenza di quanto avviene nelle altre Regioni - le funzioni provinciali sono attribuite alla Regione.

Si ritiene pertanto necessario proporre un emendamento esplicativo al punto 1.6 con il quale stabilire che è qualificata con riserva anche la stazione unica appaltante della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in quanto la stessa esercita anche le funzioni altrove attribuite alle Province.

Roma, 28 settembre 2022