

28/9/2022



PARERE UPI

Linee guida elaborate dall'ANAC 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".

Conferenza unificata

Roma, 28 settembre 2022

Considerazioni generali

Le Linee guida elaborate da ANAC per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza si inseriscono nel percorso di revisione della disciplina dei contratti pubblici in attuazione della legge delega 21 giugno 2022, n.78, che prevede tra i suoi obiettivi, all'art.1, comma 2 lett. d, la "riduzione numerica delle stazioni appaltanti" attraverso "la qualificazione delle stesse", "il loro accorpamento e la loro riorganizzazione".

La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza è una riforma fortemente voluta dal sistema degli enti territoriali, anche se impatta sull'organizzazione delle stazioni appaltanti.

L'UPI, nelle sedi istituzionali competenti, ha dato il suo contributo alla elaborazione delle linee guida, coinvolgendo i propri associati e favorendo la partecipazione delle Province alla consultazione pubblica e alla rilevazione dei dati delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e sollecitando la necessità di prestare specifica attenzione all'esperienza delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane che, in questi anni, hanno lavorato in convenzione con i Comuni e con altri enti locali.

L'attenzione delle Province al tema delle stazioni uniche appaltanti è sempre stata elevata, anche se la legislazione nazionale non ha contribuito a consolidare questa area di attività come caratterizzante il ruolo della Provincia. L'attività di supporto ai Comuni, con particolare riguardo ai Comuni non capoluogo di ciascuna Provincia, è da tempo una delle più significative per valutare la capacità effettiva dell'ente Provincia di risolvere uno dei problemi organizzativi più rilevanti dei Comuni nel settore dei contratti pubblici.

Per questi motivi, l'UPI accoglie con soddisfazione il riconoscimento del servizio svolto dalle Province e delle Città metropolitane negli ultimi anni in coerenza con le previsioni dell'art. 37 del D. Lgs. n. 50/2016 che dell'art. 1, comma 88, della Legge 7 aprile 2014 n. 56.

La qualificazione con riserva prevista nel punto 1.6 delle linee guida e il correlato periodo transitorio di cui al punto 12 costituiscono una soluzione idonea per la verifica in concreto della capacità operativa e del possesso dei requisiti per la qualificazione definitiva, valorizzando l'intensa attività sin qui svolta ed il rilevante numero di enti che ad oggi fruiscono del servizio svolto dalle stazioni uniche appaltanti delle Province.

Sulla base di queste premesse si potranno costruire modelli organizzativi nei territori che rispondano ai fabbisogni di gestione qualificata degli appalti dei tanti enti che resteranno esclusi dalla qualificazione e che, quindi, non potranno approvvigionarsi autonomamente di lavori, beni e servizi e andranno a gravare sui qualificati.



Dalle linee guida emerge una strategia che non punta alla centralizzazione degli appalti a livello nazionale ma alla costruzione di una rete di centrali di committenza qualificate e diffuse a livello territoriale per migliorare la capacità di fornitura di beni e servizi e di gestione degli appalti di tutta la pubblica amministrazione.

Le stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane, come le altre centrali di committenza, avranno un compito strategico di sostegno ai Comuni e agli enti locali che dovranno avvalersi di esse.

Condizione irrinunciabile per esercitare al meglio tale funzione di assistenza ai Comuni e agli enti locali, che rientra peraltro nelle funzioni fondamentali della Provincia, è l'organizzazione e il potenziamento delle strutture:

- adeguandole alla nuova disciplina soprattutto attraverso gli investimenti sulle risorse umane e strumentali, la formazione, la digitalizzazione dei processi che permettano di far fronte al maggiore carico di lavoro;
- rafforzando le capacità di convenzionamento e di aggregazione tra gli enti locali e assumendo un ruolo proattivo di sostegno e garanzia del soddisfacimento del fabbisogno di tutta la pubblica amministrazione.

Osservazioni specifiche

Nel dettaglio delle linee guida permangono alcune questioni di carattere specifico che, a titolo esemplificativo, potrebbero determinare criticità o distorsioni nella procedura di qualificazione delineata, ma sulle quali si ritiene possa avviarsi un confronto tecnico con ANAC, analizzando gli esiti della simulazione elaborata sulla base delle informazioni fornite dagli Enti.

- L'entrata a regime del sistema di qualificazione dovrebbe puntare sull'accrescimento delle capacità delle stazioni appaltanti e delle competenze del personale, valorizzando le iniziative volte a dare attuazione alla Strategia professionalizzante approvata dalla Cabina di Regia il 2 dicembre 2021, che dovrebbe essere esplicitamente richiamata dalle linee guida.
- Il punteggio previsto per la formazione, certamente elemento di grande rilevanza per la specializzazione del personale, dovrebbe essere meglio regolamentato. Trattandosi di punteggi attribuiti nella simulazione sulla base di dati autocertificati, si rischia di valorizzare in modo non uniforme le attività di formazione creando disparità di valutazione.



- Se si tiene conto che i punteggi attribuiti ai due requisiti, autocertificati, della presenza di dipendenti e della formazione equiparano il punteggio oggettivo attribuibile al numero di gare svolte, si rischia, senza adeguati sistemi di verifica o riferimenti più oggettivi, distorsioni nell'attribuzione dei punteggi e nell'accertamento effettivo del possesso dei requisiti per la qualificazione.
- Occorre chiarire che il periodo transitorio è riferito alle procedure di qualificazione di tutte le stazioni appaltanti e centrali di committenza e non solo alle stazioni uniche appaltanti qualificate con riserva.

Conclusioni

Queste criticità, tuttavia, possono essere oggetto di revisione tecnica, ma non incidono sulla positiva valutazione complessiva dei contenuti e dei criteri delle linee guida, che possono fornire utili indicazioni anche per la scrittura dei decreti di attuazione della legge delega 78/22 su cui sta lavorando la Commissione speciale del Consiglio di Stato.

Una valutazione complessiva della nuova disciplina dei contratti pubblici, ovviamente, potrà essere compiutamente fornita dalle autonomie territoriali quando sarà possibile conoscere la nuova disciplina dei contratti pubblici per come sarà articolata tra le diverse fonti di rango primario e secondario: il decreto legislativo recante il nuovo Codice contratti pubblici, il Regolamento di attuazione e, in tale contesto, le linee guida ANAC per la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

Sulla base di queste considerazioni, l'UPI esprime parere favorevole sulle linee guida ANAC in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza e richiede che le bozze del nuovo codice dei contratti pubblici e del regolamento di attuazione siano portate, insieme alle linee guida, all'attenzione di un tavolo tecnico tra il Governo e le autonomie territoriali, al fine di poter esprimere un parere completo sulla nuova disciplina dei contratti pubblici, che costituisce un punto nevralgico per l'attuazione delle riforme previste dal PNRR e il rilancio degli investimenti per il nostro Paese.

