

Circolare n. 054/2017 – Prot. n.897/2017 del 06/12/2017

Consiglio Nazionale dei Chimici
P.zza San Bernardo, 106
00183 Roma
cnc@chimici.it

Consiglio Nazionale dei Dottori
Agronomi e dei Dottori Forestali
Via Po, 22
00198 Roma
serviziogreteria@conaf.it

Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40
00193 Roma
ufficioaffarigenerali@cngeologi.it

Consiglio Nazionale dei Geometri
e dei Geometri Laureati
P.zza Colonna, 361
00187 Roma
cng@cng.it

Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via XX Settembre n. 5
00187 Roma
segreteria@cni-online.it

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari
e dei Periti Agrari Laureati
Via Principe Amedeo, 23
00185 Roma
info@peritiagrari.it

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati
Via in Arcione, 71
00187 Roma
cnpi@cnpi.it

CONSIGLI NAZIONALI:

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari
Via degli Uffici del Vicario, 49
00186 Roma
info@tecnologicalimentari.it

Consiglio Nazionale degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Via di Santa Maria dell'Anima, 10
00186 Roma
direzione.cnappc@awn.it

Circolare n. 054/2017 – Prot. n.897/2017

Roma, 06 dicembre 2017

**Oggetto: Informativa Audizione Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)
nell'ambito dell'esame di atti comunitari in materia di appalti.**

Cari Presidenti,

lo scorso 22 novembre ha avuto luogo, presso la sede della VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati, l'Audizione della RPT, nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa COM(2017) 572 final, della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali COM(2017) 573 final e della Raccomandazione della Commissione europea relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici - Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici C(2017) 6654 final.

La delegazione della Rete, composta dal Coordinatore RPT e Presidente CNI, Armando Zambrano, e dal Consigliere CNGeGL, Pasquale Salvatore, ha illustrato ai Commissari le proposte della Rete in proposito.

Tra le altre, si può sottolineare la proposta relativa a percorsi di aggiornamento e formazione, per ottimizzare le procedure, anche al personale dipendente della PA, utilizzando le strutture di Ordini e Collegi con il relativo know-how, inoltre, si potrebbero promuovere laboratori in cui coinvolgere dipendenti pubblici e liberi professionisti per approfondire e agevolare lo scambio di buone pratiche, organizzando seminari e workshop per condividere nuovi sviluppi giuridici.

Dato che nelle fasi di una procedura per l'affidamento di un appalto uno dei punti deboli è rappresentato dalla tempistica per la verifica di requisiti e documenti dei partecipanti, potrebbe

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

essere valutata la possibilità di demandare a ordini e collegi, o ad organismi dagli stessi costituiti a livello regionale ed iscritti in un albo ANAC, la certificazione dei requisiti dei professionisti che partecipano alle gare, anche per limitare le duplicazioni delle documentazioni.

Nell'audizione è stato esposto come il tema degli appalti pubblici "ha subito, nell'ultimo triennio, un'evoluzione sollecitata dalla emanazione delle direttive di riferimento dell'intero sistema: la 23, la 24 e la 25 del 2014". Fra gli aspetti affrontati ci si è soffermati sulla "particolare attenzione riservata all'importanza del ruolo ed alla qualificazione professionale dei soggetti interni alle PA coinvolti a vario titolo nelle procedure di appalto, nonché all'esigenza di prevedere, nelle norme in corso di emanazione, la realizzazione della completa digitalizzazione dell'intero sistema degli appalti".

È stata inoltre evidenziata la necessità di rivedere le mansioni dei professionisti dell'area tecnica coinvolti in qualità di dipendenti delle stazioni appaltanti, demandandogli le attività tecniche fondamentali a supportare la programmazione, a realizzare le procedure per l'affidamento degli appalti agli operatori economici (liberi professionisti, singoli o associati, ed imprese), ed a effettuare il controllo sulle opere, sugli interventi e sui servizi affidati.

Si è messo in evidenza l'esigenza di assoggettarli alla formazione continua, alla stregua dei liberi professionisti, iscritti in ordini e collegi. Il fine è quello di "meglio definire e valorizzare il ruolo dei pubblici dipendenti e dei liberi professionisti, assegnando prioritariamente ai primi il ruolo di verifica e controllo dell'intero processo di esecuzione di un'opera pubblica (dalla programmazione al collaudo), ed ai secondi la progettazione, la direzione e il collaudo dei lavori.

Si è evidenziato, infine, che, purtroppo, abbiamo dovuto prendere atto che le nostre osservazioni sono state recepite in parte, con l'abolizione dell'incentivo per la sola progettazione. Una revisione del sistema consentirebbe di riservare maggiori risorse alle procedure di appalto, in termini di incentivi economici e di personale. Infatti, spesso, il primo rallentamento del processo di innovazione avviene proprio per mancato adeguamento delle stesse strutture pubbliche, sia in termini di strumenti ed attrezzature sia in termini di professionalità.

Gli Ordini e i Collegi, si legge infine nel documento, potrebbero promuovere e sostenere, di concerto con la PA, la diffusione e l'utilizzo di modelli standardizzati e concorrere all'implementazione del processo di digitalizzazione delle procedure.

In allegato l'appunto sul tema elaborato dalla RPT.

Cordialmente

IL SEGRETARIO
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)



CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI



Camera dei Deputati

Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Audizione informale nell'ambito dell'esame di atti comunitari in materia di appalti

Roma, 22 novembre 2017

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sommario

Premessa	4
1. Comunicazione “appalti pubblici efficaci in Europa e per l’Europa” - COM (2017)572	5
2. Comunicazione “sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali” - COM (2017)573	6
3. Raccomandazione “costituire un’architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici. C(2017)6654	9
4. Considerazioni preliminari	10

Premessa

Il 3 ottobre la Commissione ha presentato una nuova iniziativa – il c.d. Pacchetto Appalti (**PPP, Public Procurement Package**) – con l'obiettivo di migliorare l'accesso agli appalti pubblici, puntando su un uso più efficiente delle risorse esistenti, un potenziamento del sistema organizzativo e sul ricorso alle nuove tecnologie.

Le proposte si inseriscono nel quadro della strategia di investimenti che, dal 2014, tenta di stimolare l'economia dell'Unione, attraverso riforme finalizzate a rendere più efficiente e funzionale il sistema produttivo europeo (che ha visto anche l'emanazione delle **Direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE**).

In particolare, ci si riferisce al piano di investimenti per l'Europa, cosiddetto "**Piano Juncker**", per rilanciare gli investimenti e recuperare la competitività dell'UE in seguito alla crisi economico-finanziaria suddiviso in tre pilastri principali:

1. il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) con l'obiettivo di mobilitare risorse per attrarre e garantire risorse pubbliche (con l'obiettivo del raggiungimento di 500 miliardi entro il 2020 con il cd FEIS 2.0);
2. il Polo Europeo di consulenza degli investimenti (EIAH) ed il portale dei progetti di investimento europeo che forniscono assistenza tecnica;
3. migliorare il contesto imprenditoriale.

Di seguito, è riportato *breviter* quanto emerge dagli atti suindicati.

1. Comunicazione “appalti pubblici efficaci in Europa e per l’Europa” - COM (2017)572

La Comunicazione definisce sei priorità strategiche su cui, secondo la Commissione, è necessario intervenire, ovvero:

- aggiudicare gli appalti pubblici valutandone anche il grado di **innovazione, la sostenibilità ambientale e la responsabilità sociale**;
- **professionalizzare** dei committenti pubblici;
- **migliorare l’accesso al mercato degli appalti**, soprattutto per le PMI nel mercato interno e, più in generale, per tutte le aziende europee nei Paesi terzi;
- **aumentare la trasparenza, l’integrità e la qualità dei dati**;
- **digitalizzare** tutto il processo degli appalti;
- aumentare la **cooperazione europea**.

2. Comunicazione “sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali” - COM (2017)573

Come inizialmente accennato, nel novembre 2014 la Commissione ha lanciato un piano di investimenti strategici, noto anche come **Piano Juncker**, con l'obiettivo di accelerare la ripresa economica europea in alcuni **settori chiave (piccole e medie imprese, ricerca, sviluppo e innovazione, energia, digitale, trasporti, ambiente e uso efficiente delle risorse ed infrastrutture sociali)**.

La Commissione, con l'attuale comunicazione (che si inserisce all'interno di questo piano), propone un servizio di “**valutazione ex ante**” non giuridicamente vincolante **della compatibilità di grandi progetti infrastrutturali** relativamente alla normativa europea applicabile, alle condizioni di esclusione, alle procedure di aggiudicazione, ai criteri di selezione e alle modalità per implementare gli appalti congiunti transfrontalieri¹.

Quindi, viene proposto un nuovo meccanismo volontario *ad hoc* di valutazione preventiva (voluntary ex-ante mechanism), con l'obiettivo di semplificare l'avvio dei grandi appalti.

¹Esistono già alcuni strumenti a disposizione delle imprese per la valutazione dei progetti infrastrutturali: il **Polo Europeo di Consulenza sugli Investimenti** (EIAH, European Investment Advisory Hub), l'**Assistenza Congiunta per la Preparazione ai Progetti a favore delle Regioni Europee** (JASPERS, Joint Assistance to Support Projects in European Regions), il **Centro Europeo di Consulenza sui Partenariati Pubblico-Privato** (EPEC, European PPP Expertise Centre). Tuttavia tali strumenti sono attivabili esclusivamente per progetti finanziabili dalla Commissione e dalla Banca Europea degli Investimenti. Il nuovo meccanismo, invece, sarebbe a disposizione di tutte le imprese interessate e si affiancherebbe ai servizi esistenti.

Il meccanismo si compone di tre strumenti differenti:

- i. **l'helpdesk:** nelle intenzioni della Commissione si tratta di uno strumento per raccogliere e processare entro un mese le domande delle autorità nazionali e delle imprese con appalti superiori a 250 milioni di euro. A tal fine, la Commissione ha intenzione di lanciare una pagina online dedicata, che dovrebbe essere attiva a partire dai primi mesi del 2018. I tempi di risposta, nel caso si rendessero necessarie ulteriori informazioni, potrebbero aumentare. Inoltre, una volta caricate le domande in forma anonima e le relative risposte sul database ufficiale, un'impresa dovrebbe essere nelle condizioni di poterle consultare, previa registrazione. La Commissione si impegna, in ogni caso, a rimuovere eventuali dati sensibili.
- ii. il **meccanismo di notifica** (notification mechanism) dovrebbe essere invece rivolto alle autorità nazionali e alle imprese con appalti superiori a 500 milioni di euro. Concretamente, si tratta di una valutazione preventiva (assessment) del piano di appalto, da inviare alla Commissione, in modo tale da evitare le incertezze sui tempi di esecuzione ed eventuali rischi legali. La consulenza ottenuta non vincola in alcun modo i richiedenti. A differenza dell'helpdesk, la valutazione coprirebbe l'intero appalto e non le singole questioni esposte dalle domande presentate. Nel caso in cui un progetto dovesse poi subire delle modifiche, le autorità nazionali dovrebbero avere la facoltà di notificarle alla Commissione per consentire una valutazione preventiva più accurata. Secondo la Comunicazione, i soggetti interessati dovrebbero usufruire di un modulo ad hoc per inviare il progetto di appalto e i dati necessari: tale modulo dovrebbe essere disponibile online nella medesima pagina dell'helpdesk, una volta attiva. La Commissione dovrebbe in questo caso fornire una risposta entro 3 mesi dalla richiesta, anche se la tempistica potrebbe aumentare nel caso si rendessero necessarie ulteriori informazioni.

Su base volontaria, le valutazioni potrebbero poi essere condivise nello stesso database, già reso disponibile per le domande dell'helpdesk;

- iii. tutte le informazioni raccolte tramite **l'helpdesk e il meccanismo di notifica, su base volontaria e anonima**, dovrebbero essere disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione con traduzione automatica nel terzo strumento proposto dalla Commissione: il meccanismo di scambio delle informazioni (information exchange mechanism), che comprende anche una piattaforma per l'interscambio di dati tra gli stakeholder. La piattaforma dovrebbe diventare operativa nei primi mesi del 2018.

3. Raccomandazione “costituire un’architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici. C(2017)6654

La **formazione del personale** è rilevante per orientare in senso qualitativo i criteri di selezione negli appalti pubblici, insieme a una serie di procedure di **valutazione ex post dell’integrità del processo**.

Con la Raccomandazione in questione (“Costruire un’architettura per la professionalizzazione degli acquirenti pubblici”), rivolta agli Stati membri, l’attenzione si concentra su tre approcci strategici: **i)** sviluppare un’architettura professionale appropriata per la professionalizzazione del personale; **ii)** migliorare la formazione e la carriera professionale delle risorse umane; **iii)** fornire gli strumenti e i mezzi adeguati per lavorare in modo efficiente, ad esempio con il migliore utilizzo degli strumenti digitali. La Commissione si impegna anche ad agevolare lo scambio di buone pratiche e di approcci innovativi.

4. Considerazioni preliminari

Il tema degli appalti pubblici ha subito, nell'ultimo triennio, una evoluzione sollecitata dalla emanazione di quelle che possiamo definire le direttive di riferimento dell'intero sistema: 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/.

La RPT ha fornito costantemente propri contributi durante le audizioni nelle commissioni parlamentari, presso l'ANAC ed i vari Ministeri, sia in fase di formazione della legge delega sia nella emanazione del c.d. codice degli appalti, del correttivo, delle linee guida e dei decreti attuativi da parte dei Ministeri.

Fra i vari aspetti affrontati, ed evidenziati in più documenti, particolare attenzione era stata riservata all'importanza del ruolo ed alla **qualificazione professionale dei soggetti (interni alle PA) coinvolti a vario titolo nelle procedure di appalto**, nonché all'esigenza di prevedere, nelle norme in corso di emanazione, la realizzazione della completa **digitalizzazione dell'intero sistema degli appalti**.

In particolare, per quanto riguarda il primo aspetto, si era evidenziata la necessità di rivedere le mansioni dei professionisti dell'area tecnica coinvolti in qualità di dipendenti delle stazioni appaltanti, demandando agli stessi le attività tecniche fondamentali a supportare la programmazione, a realizzare le procedure per l'affidamento degli appalti agli operatori economici (*liberi professionisti – singoli o associati nelle forme di legge – ed imprese*), ad effettuare il controllo sulle opere, sugli interventi e sui servizi affidati.

Nello stesso tempo si metteva in evidenza l'esigenza di assoggettare gli stessi alla formazione continua, alla stregua dei liberi professionisti, iscritti in ordini e collegi. In pratica, il fine era quello di meglio definire e valorizzare il ruolo dei pubblici dipendenti e dei liberi professionisti, assegnando prioritariamente ai primi, il ruolo di verifica e controllo dell'intero processo di esecuzione di un'opera pubblica (*dalla programmazione al collaudo*), ed ai secondi la progettazione, la direzione ed il collaudo dei lavori. Ciò nella consapevolezza che sia sempre più

indispensabile distinguere i ruoli di controllore e controllato, oltre che evitare la sovrapposizione delle attività istituzionali ordinarie con quelle correlate agli appalti.

La proposta era stata avanzata anche alla luce delle carenze di organico e di idonee professionalità che sono riscontrabili nella Pubblica Amministrazione, fenomeno aggravato dal mancato ricambio generazionale a cui è stata (ed è) assoggettata la stessa, da qualche tempo a questa parte.

Purtroppo, abbiamo dovuto prendere atto che le nostre osservazioni sono state recepite in parte, con l'abolizione dell'incentivo per la sola progettazione. Una revisione del sistema consentirebbe di riservare maggiori risorse alle procedure di appalto, in termini di incentivi economici e di personale. Non di rado, il primo rallentamento del processo di innovazione avviene proprio per mancato adeguamento delle stesse strutture pubbliche, sia in termini di strumenti ed attrezzature sia in termini di professionalità.

D'altronde, la **raccomandazione della commissione europea** viene elaborata proprio prendendo atto dello stato di crisi, visibile dai dati analizzati, in cui versa il settore degli appalti a fronte della sua importanza per la vita sociale di un paese e per il suo sviluppo.

Partendo da questo quadro e dalla necessità di ottimizzare le procedure, anche al fine di ottenere delle economie di spesa da investire nel miglioramento del sistema e dei risultati attesi, le categorie delle professioni tecniche, anche avvalendosi delle proprie organizzazioni territoriali (Ordini e Collegi), possono contribuire a sostenere la PA, nell'ambito del ruolo di sussidiarietà che è stato loro riconosciuto recentemente.

A solo titolo indicativo, oltre a quanto sopra evidenziato sulla necessità di esternalizzare le attività correlate alla progettazione, alla direzione dei lavori, ecc., si riportano le considerazioni e le proposte relative ad alcuni aspetti che potrebbero essere di supporto alla PA.

- 1) Gli organismi di rappresentanza delle categorie tecniche si sono già da tempo strutturate per organizzare e fornire la formazione

continua ai propri iscritti; attraverso forme di collaborazione istituzionalizzate e coordinate a livello centrale potrebbero consentire percorsi di aggiornamento/formazione anche al personale dipendente della PA, utilizzando le proprie strutture ed il proprio know-how. Uno degli esempi può essere rappresentato dalla conoscenza e dalla diffusione del BIM che vede coinvolti, oltre a produttori ed imprese, anche i professionisti dell'area tecnica nei diversi ruoli di utilizzatori esterni e interni alla PA.

- 2) Gli Ordini e Collegi potrebbero promuovere, sempre nell'ambito di iniziative formative, laboratori in cui coinvolgere dipendenti pubblici e liberi professionisti per approfondire e agevolare lo scambio di buone pratiche, organizzare seminari e workshop per condividere nuovi sviluppi giuridici.
- 3) Analizzando le fasi di una procedura per l'affidamento di un appalto, uno dei punti deboli è rappresentato dalla tempistica connessa alla verifica dei requisiti (e documenti) dei partecipanti, siano essi professionisti (STP, ecc.) o imprese. Potrebbe essere valutata la possibilità di demandare agli Ordini ed ai Collegi, o ad organismi dagli stessi costituiti a livello regionale ed iscritti in un albo Anac, la certificazione dei requisiti (*regolarità contributiva e di iscrizione, ecc.*) dei professionisti che partecipano alle gare. Con la diffusione del curriculum certificato (*già realtà in alcune categorie professionali*) si potrebbero garantire i requisiti specifici per la singola gara. Lo stesso potrebbe essere fatto da organismi, alla stregua di quanto avviene per le SOA, relativamente alle imprese. In questo modo si ridurrebbe, a monte, il "contenzioso sui requisiti" ed il ricorso al "soccorso istruttorio": i benefici in termini di tempi e di trasparenza sarebbero notevoli. In termini pratici, si attuerebbe la stessa procedura di chi si rivolge al MePA (Mercato elettronico della PA) per gli acquisti.
- 4) Gli Ordini e Collegi potrebbero promuovere e sostenere, di concerto con la PA, la diffusione e l'utilizzo di modelli standardizzati e concorrere all'implementazione del processo di digitalizzazione delle procedure. In questo modo, potendo effettuare controlli e

verifiche in tempo reale ed in qualsiasi momento, si potrebbero evitare anche le centrali uniche di committenza.

Inoltre, dalla lettura delle comunicazioni non traspare una particolare attenzione per l'erogazione dei servizi di ingegneria ed architettura. La progettazione in particolare e, più in generale, i servizi di ingegneria ed architettura, potrebbero essere interessati dalle seguenti misure:

1 - *"offrire orientamenti per l'innovazione"* (COM 572); l'attenzione per gli aspetti ambientali e sociali dovrebbe interagire tenendo conto delle problematiche di carattere tecnico - progettuali anche al fine di garantire un equo contemperamento costi - benefici dell'intervento;

2 - programma pilota di formazione presso le centrali di committenza *"sulle politiche favorevoli alle PMI"* (COM 572); la recessione dei mercati ha certamente aggravato la crisi dei liberi professionisti organizzati in strutture associative non societarie. Potrebbe rivedersi la nozione di PMI in modo tale da ricomprendersi anche dette strutture organizzative (attualmente la nozione prevede limiti sproporzionati per poter ricomprensere anche queste ultime).