



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Servizio Formazione

Progetto didattico

***DIPLOMA DI ESPERTO
IN APPALTI PUBBLICI
SNA-ANAC***

Lo scenario di riferimento e gli obiettivi strategici

L'azione amministrativa in materia di contratti pubblici riveste un ruolo strategico nei processi di sviluppo economico del Paese.

Una maggiore efficienza nelle procedure di acquisto e nella gestione strategica delle politiche pubbliche volte alla realizzazione delle opere pubbliche e all'approvvigionamento di beni e servizi migliora la qualità dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione, favorisce la modernizzazione e l'innovazione del sistema economico, libera risorse già impegnate rendendole disponibili per altri usi.

Le evoluzioni normative a livello comunitario e, in particolare, le ultime direttive che debbono ancora essere recepite, sono coerenti con questi obiettivi e gradualmente spostano l'attenzione da procedure di acquisto rigidamente definite a sistemi flessibili di negoziazione volti a superare il semplice rapporto acquirente-fornitore e a realizzare una vera e propria relazione cooperativa nella quale imprese e Amministrazione collaborano alla realizzazione di lavori, servizi e forniture in ogni fase del processo.

Questo nuovo scenario comporta la creazione di elevate professionalità nell'area dei contratti pubblici, con competenze multidisciplinari difficilmente rinvenibili all'interno dell'Amministrazione. Occorre infatti combinare approfondite conoscenze giuridiche, necessarie per garantire la correttezza delle procedure di gara e dei contratti, con altrettanto elevate competenze economiche e tecniche, volte a identificare una precisa definizione del prodotto e la realizzazioni di bandi di gara capaci di incentivare le imprese a fornire beni di qualità adeguata, evitando i comportamenti strategici con cui vengono elusi e disattesi in sede di esecuzione contrattuale gli obblighi assunti in sede di presentazione dell'offerta.

In definitiva la materia dei contratti pubblici si caratterizza, più di altre, per l'esigenza che al sapere, ossia all'acquisizione delle conoscenze, sia strettamente collegato il sapere fare, ossia l'applicazione delle conoscenze alla concretezza dell'azione amministrativa.

Obiettivo del percorso formativo ANAC-SNA è consentire ai partecipanti di acquisire una conoscenza pratica del settore degli appalti, così da permettere loro di essere immediatamente in grado di effettuare acquisti in maniera efficiente, anche prevenendo e gestendo il rischio della corruzione.

Gli obiettivi del progetto sono i seguenti:

Obiettivo n. 1

Definire, a partire dal quadro normativo vigente, un protocollo operativo delle azioni che i dirigenti ed i funzionari pubblici debbono seguire nel corso della gestione della gara e del contratto.

Obiettivo n. 2

Analizzare i profili economici dei contratti pubblici dal punto di vista della corretta individuazione del fabbisogno anche in relazione agli aspetti qualitativi, del perseguimento dell'efficienza amministrativa attraverso la razionalizzazione della spesa e della corretta tutela delle dinamiche concorrenziali.

Obiettivo n. 3

Analizzare le opportunità, gli strumenti e le metodologie del ricorso allo strumento del partenariato pubblico-privato.

Obiettivo n. 4

Aumentare la consapevolezza dei responsabili degli acquisti sull'importanza delle politiche organizzative e gestionali volte a ridurre la probabilità che la corruzione infici gli esiti delle gare.

Il Progetto intende perseguire questi obiettivi attraverso un percorso formativo articolato, che utilizzi una metodologia basata sulla descrizione di esperienze concrete, nonché sull'analisi di casi di studio. Ciò al fine di fornire ai partecipanti gli strumenti utili al reale miglioramento delle proprie competenze e della capacità di saper gestire procedure complesse in un'ottica di soluzione dei problemi.

I Destinatari

Il Progetto è rivolto principalmente a dirigenti e funzionari delle Pubbliche Amministrazioni e più in generale delle stazioni appaltanti responsabili degli acquisiti di lavori, servizi e forniture. Esso è anche aperto alla partecipazione dei responsabili e dei dirigenti delle società pubbliche e delle imprese private che operano nel settore degli appalti pubblici.

Le linee di azione

I quattro obiettivi formativi da raggiungere verranno perseguiti congiuntamente tramite l'alternanza, ove possibile, di lezioni incentrate sugli aspetti giuridici e di lezioni incentrate sugli aspetti economici al fine di consentire agli allievi l'acquisizione di tutte le competenze necessarie per affrontare adeguatamente le diverse problematiche associate a una procedura di appalto. Nella materia degli appalti pubblici diritto ed economia si intersecano nel processo decisionale e occorre creare nei dirigenti e nei funzionari responsabili un bagaglio di competenze congiunte da utilizzare unitariamente nella gestione delle gare e nel controllo sull'esecuzione dei contratti.

Il coordinamento

Il coordinamento didattico-scientifico del progetto è affidato ai Prof.ri Alberto Heimler e Alberto Zito per la SNA e dai Consiglieri Michele Corradino e Nicoletta Parisi per l'ANAC.

Le giornate di formazione, che saranno affidate a docenti esperti nella materia degli appalti e dell'anticorruzione, prevedono anche esercitazioni pratiche e simulazioni di casi.

Il Programma di dettaglio

La durata complessiva del corso è di 120 ore di didattica, distribuite in 20 giornate d'aula. Le lezioni si terranno generalmente in gruppi di due giornate e a settimane alterne.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici

- Il sistema delle fonti e il ruolo delle Linee guida
- I principi generali e le disposizioni comuni
- I contratti di appalti di lavori, servizi e forniture
- I contratti esclusi
- La qualificazione delle stazioni appaltanti

L'obiettivo della normativa sugli appalti: acquistare valore in cambio di denaro

- Obiettivi, strumenti e vincoli nelle procedure di appalto
- Come allineare gli incentivi delle imprese agli obiettivi di qualità: premialità e sanzioni
- Un caso di studio

Gli atti e le attività prodromiche all'espletamento della gara (prima parte)

- L'attività di programmazione nei lavori pubblici e nei servizi e forniture
- La verifica delle disponibilità finanziarie
- L'analisi del mercato
- La suddivisione in lotti

Gli atti e le attività prodromiche all'espletamento della gara (seconda parte)

- La determinazione a contrarre
- Le specifiche tecniche, il capitolato speciale e lo schema di contratto
- Il responsabile del procedimento

Le procedure di scelta del contraente

- La procedura aperta
- La procedura ristretta
- La procedura negoziata
- Il dialogo competitivo
- L'accordo quadro
- Il sistema dinamico di acquisizione
- Il project financing

Il general contractor

L'indizione della gara

L'avviso di preinformazione: definizione, contenuto, pubblicazione e tempistica

Il bando di gara: contenuto e pubblicazione

L'impugnazione del bando di gara

Il bando di gara e lo ius superveniens

Il contrasto tra il bando e gli altri documenti di gara

Il contributo all'ANAC in sede di gara

Gli inviti a presentare offerte: definizione e contenuti

I termini di ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte

Forma e contenuto delle domande di partecipazione

La partecipazione dei concorrenti

I soggetti ammessi

La partecipazione dei concorrenti che si trovano fra loro in situazioni di controllo

I soggetti plurimi: ATI e consorzi

La cooptazione

Le vicende soggettive dei concorrenti riuniti

I requisiti di ordine generale

I requisiti di idoneità professionale

I requisiti di capacità economica e finanziaria

La capacità tecnica e professionale

Il sistema di qualificazione negli appalti di lavori

La capacità tecnica e professionale negli appalti sotto soglia

L'avvalimento: le caratteristiche e le modalità di utilizzo

La valutazione delle offerte

Il criterio del prezzo più basso

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

La valutazione dell'offerta tecnica

La valutazione dell'offerta economica

La scelta del criterio di selezione delle offerte

La motivazione delle preferenze nell'offerta tecnica

L'anomalia dell'offerta: la modalità di calcolo nel caso di aggiudicazione al prezzo più basso e nel caso di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa

Il procedimento di verifica dell'anomalia

Le clausole delle fidejussioni, l'impegno a costituire il deposito cauzionale definitivo e lo svincolo della garanzia

La gestione della gara

- Gli organi deputati a svolgere le operazioni di gara
- Le formalità nella presentazione dei documenti di gara
- Le sedute di gara: principi e regole
- La fase di qualificazione
- L'integrazione documentale ed i suoi limiti
- Il controllo dei requisiti

L'aggiudicazione

- L'aggiudicazione provvisoria
- L'aggiudicazione definitiva
- Gli adempimenti successivi all'aggiudicazione definitiva: le verifiche
- Il divieto di rinegoziare l'offerta dopo l'aggiudicazione e prima della stipula del contratto
- La revoca dell'aggiudicazione
- L'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione
- Gli obblighi di informazione e l'accesso agli atti

La stipula del contratto

- La stipula del contratto
- Il contenuto del contratto
- La forma e gli obblighi di trascrizione
- Il conto dedicato
- Il decreto di approvazione del contratto
- L'autorizzazione al subappalto
- Le modificazioni soggettive del contraente in sede di stipula ed esecuzione
- I controlli

L'esecuzione del contratto negli appalti di lavori

- La gestione dell'esecuzione del contratto
- Il direttore dei lavori e i suoi compiti
- La cauzione definitiva: modalità di gestione, incameramento, svincolo
- La consegna dei lavori
- La sospensione e la ripresa dei lavori
- Le varianti in corso d'opera
- Il collaudo e i soggetti incaricati
- Le penali e i premi di accelerazione
- I pagamenti: tempistica e adempimenti obbligatori
- La risoluzione del contratto

L'esecuzione del contratto negli appalti di servizi e forniture

- La gestione dell'esecuzione del contratto
- Il direttore dell'esecuzione e i suoi compiti
- La cauzione definitiva: modalità di gestione, incameramento, svincolo
- I collaudi e i soggetti incaricati delle verifiche di conformità
- Le penali e i premi di accelerazione
- I pagamenti: tempistica e adempimenti obbligatori
- La risoluzione del contratto

Gli affidamenti sottosoglia comunitaria

Gli strumenti di risoluzione delle controversie

- Il precontenzioso dinanzi all'ANAC
- La transazione
- L'accordo bonario
- L'arbitrato
- La tutela giurisdizionale
- Il giudizio amministrativo
- Il giudizio ordinario e le controversie sull'esecuzione del contratto
- Il risarcimento del danno: presupposti ed orientamenti giurisprudenziali
- La responsabilità per danno erariale

Il mercato elettronico

- Le centrali di committenza
- Consip e il mercato elettronico
- Simulazione di procedure di acquisto

La prevenzione della corruzione negli appalti e nei contratti e la gestione commissariale delle imprese

- Le finalità della legge n. 190/2012 e gli attori coinvolti nella sua implementazione
- Il ruolo del responsabile della prevenzione della corruzione e le funzioni di controllo ad esso attribuite
- La gestione commissariale delle imprese: l'art. 32 del D.L. n. 90/2014 e le finalità perseguite dal legislatore
- I poteri di iniziativa del Presidente dell'ANAC ed il ruolo dei prefetti
- La misura straordinaria della temporanea gestione "*ad contractum*" dell'impresa appaltatrice: esigenze pubbliche di pubblica utilità e prosecuzione del rapporto negoziale
- La gestione "separata" del patrimonio aziendale e degli utili

La collusione negli appalti pubblici

La giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia di collusione negli appalti pubblici
Come scoprire la collusione negli appalti?
I raggruppamenti temporanei d'impresa e la collusione
Disegno delle gare come strumento di lotta alla collusione

L'analisi costi benefici e i criteri di scelta degli investimenti pubblici

Stima dei benefici privati del progetto e valutazione delle esternalità
Il valore attuale netto
Criteri di scelta e analisi di sensitività
Le prassi comunitarie

Il partenariato pubblico privato

Benefici del partenariato
L'allocazione dei rischi
Procedure di gara
Alcuni esempi.

La valutazione e la certificazione della formazione.

Il livello di competenze acquisite dagli allievi verrà misurato da una prova di valutazione costituita da 80 quesiti a risposta multipla (50 di contenuto giuridico e 30 di contenuto economico) che verrà somministrata alla fine del corso. La prova si intenderà superata in presenza di almeno 50 risposte esatte, con il vincolo di rispondere correttamente ad almeno la metà dei quesiti di ciascuna disciplina (1 punto per ogni risposta esatta, 0 per ogni risposta omessa o sbagliata). A completamento del percorso formativo, ciascun partecipante dovrà presentare un *project work* su una specifica procedura di appalto che verrà discusso e valutato con l'attribuzione al massimo di punti 30. Il superamento con profitto della prova di valutazione intermedia e della discussione del *project work* consentirà di conseguire il Diploma di esperto in appalti pubblici. Il voto finale sarà determinato dalla somma dei voti ottenuti nella prova e nella discussione del *project work* dinanzi ad un Gruppo di valutazione costituito da tre componenti. Ove per effetto della somma dei due voti venisse raggiunto un punteggio superiore a 100, il diploma verrà conseguito con il punteggio di 100 con menzione.