



Strasburgo, 3.10.2017
C(2017) 6654 final

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 3.10.2017

relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici

Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2017) 327 final}

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 3.10.2017

relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici

Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, considerando quanto segue:

- (1) **Gli appalti pubblici sono uno strumento per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.** Tale strumento potrebbe avere un impatto economico significativo¹ contribuendo all'attuazione dell'agenda della Commissione per la crescita, l'occupazione e gli scambi transfrontalieri. Appalti pubblici efficienti, efficaci e competitivi costituiscono un elemento essenziale per il buon funzionamento del mercato unico, come pure un importante canale per gli investimenti europei².
- (2) **Le direttive sugli appalti pubblici adottate nel 2014³ prevedono una serie di strumenti che consentono agli Stati membri di avvalersi in modo più efficiente e strategico degli appalti pubblici.** Nuove sfide emergono nel settore degli appalti pubblici, poiché ci si attende sempre più che sia dimostrato un uso ottimale dei fondi pubblici a fronte di sempre maggiori restrizioni di bilancio; vengano sfruttate le possibilità offerte dalla digitalizzazione e dall'evoluzione dei mercati; sia apportato un contributo strategico agli obiettivi politici orizzontali e a valori sociali quali l'innovazione, l'inclusione sociale e la sostenibilità economica e ambientale e che sia migliorata il più possibile l'accessibilità e le parti vengano responsabilizzate per ridurre al minimo inefficienze, sprechi, irregolarità, frodi e corruzione, nonché per creare catene di approvvigionamento responsabili.
- (3) **Garantire l'applicazione efficiente delle norme sugli appalti pubblici a tutti i livelli è necessario per trarre il massimo vantaggio da questa leva essenziale per gli investimenti europei,** come illustrato nel piano di investimenti per

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. **Migliorare il mercato unico:** maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese, (COM(2015)550).

² Quasi la metà dei finanziamenti a favore della coesione è erogata tramite gli appalti pubblici. Nel periodo 2014-2020, l'Unione europea investirà 325 miliardi di EUR — quasi un terzo del bilancio complessivo dell'UE — nelle regioni europee attraverso i **fondi strutturali e di investimento europei**, che mirano a promuovere la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività e la riduzione delle disparità nel livello di sviluppo.

³ 2014/24/UE ("direttiva classica"), 2014/23/UE ("direttiva sulle concessioni") e 2014/25/UE ("direttiva sui servizi di pubblica utilità") del Parlamento europeo e del Consiglio, in particolare, rispettivamente, l'articolo 83, paragrafo 4, l'articolo 45, paragrafo 4 e l'articolo 99, paragrafo 4.

l'Europa⁴, e per realizzare un mercato unico più forte quale auspicato dal presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione 2017. L'efficienza figura anche tra gli elementi da migliorare nell'ambito degli appalti pubblici quali evidenziati attraverso il processo del semestre europeo.

- (4) **Occorre pertanto garantire la massima efficienza nell'uso dei fondi pubblici e gli acquirenti pubblici dovrebbero essere in grado di approvvigionarsi secondo i più elevati standard di professionalità.** Rafforzare e sostenere la professionalità degli operatori nel settore degli appalti pubblici può contribuire a promuovere l'impatto di tali appalti nell'intera economia⁵.
- (5) **L'obiettivo della professionalizzazione degli appalti pubblici deve essere inteso in senso ampio,** in modo da riflettere il miglioramento complessivo dell'intera gamma di abilità, competenze, conoscenze ed esperienze professionali delle persone che svolgono o contribuiscono a svolgere compiti relativi alle procedure di appalto⁶. Tale obiettivo riguarda altresì gli strumenti, il sostegno e l'architettura politica istituzionale necessari a svolgere detti compiti in modo efficace e a produrre risultati⁷. Una politica di professionalizzazione efficace dovrebbe pertanto basarsi su un approccio strategico globale articolato in tre obiettivi complementari.

I. Sviluppare l'architettura politica adeguata per la professionalizzazione: per avere un impatto reale, è opportuno che ogni politica di professionalizzazione possa contare su un sostegno politico di alto livello. Ciò significa definire chiaramente le responsabilità e i compiti attribuiti alle istituzioni centrali, sostenere gli sforzi compiuti a livello locale, regionale e settoriale, garantire la continuità tra cicli politici, utilizzando, ove opportuno, le strutture istituzionali che promuovono la specializzazione, l'aggregazione e la condivisione delle conoscenze.

II. Risorse umane — migliorare la formazione e la gestione delle carriere dei professionisti degli appalti pubblici: gli operatori nel settore degli appalti pubblici, vale a dire il personale coinvolto negli appalti per la fornitura di beni, servizi e opere, nonché i revisori e i funzionari responsabili del controllo dei casi di appalti pubblici, devono possedere le qualifiche, la formazione, le competenze e l'esperienza necessarie al loro livello di responsabilità. Si tratta di disporre di personale esperto, qualificato e motivato, di offrire la formazione e lo sviluppo professionale continuo necessari, nonché di sviluppare una struttura di carriera e incentivi volti ad aumentare l'attrattiva della funzione degli appalti pubblici e a motivare i funzionari pubblici a conseguire risultati strategici.

⁴ 2014; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Un piano di investimenti per l'Europa (COM(2014) 0903 final).

⁵ Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD/2015/202) che accompagna la strategia per il mercato unico vengono stimati a **oltre 80 miliardi di EUR i potenziali vantaggi economici realizzati in seguito alla soluzione dei problemi connessi alla professionalizzazione.**

⁶ È compreso l'intero ambito di attività dei funzionari responsabili degli appalti pubblici coinvolti in qualsiasi fase della procedura, dall'individuazione delle necessità alla gestione dei contratti — che si trovino in amministrazioni o istituzioni centrali o decentrate, ed esercitino funzioni direttamente connesse agli appalti pubblici o siano semplicemente addetti ad alcuni compiti relativi agli appalti.

⁷ La necessità di costituire un personale responsabile degli appalti pubblici, in grado di garantire costantemente il miglior rapporto qualità/prezzo è sottolineata anche nella **raccomandazione dell'OCSE del 2015 sugli appalti pubblici** (<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>).

III. Sistemi — fornire strumenti e metodologie atti a sostenere la pratica professionale degli appalti pubblici: gli operatori nel settore degli appalti pubblici devono essere dotati di strumenti e sostegno adeguati per agire in modo efficiente ed ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo per ciascuna acquisizione. A tal fine è opportuno garantire la disponibilità di strumenti e processi per promuovere appalti pubblici intelligenti, quali strumenti per gli appalti elettronici, orientamenti, manuali, modelli e strumenti di cooperazione, accompagnati dalla formazione, dal sostegno e dalla competenza corrispondenti, nonché l'aggregazione di conoscenze e lo scambio di buone pratiche.

- (6) **La presente raccomandazione⁸ incoraggia lo sviluppo e l'attuazione di politiche di professionalizzazione negli Stati membri**, offrendo un quadro di riferimento⁹. Il risultato auspicato dell'iniziativa consiste nell'aiutare gli Stati membri a costruire una politica di professionalizzazione al fine di migliorare il profilo, l'influenza, l'impatto e la reputazione degli appalti nel conseguimento di obiettivi pubblici.
- (7) La presente **raccomandazione è indirizzata agli Stati membri** e alle loro pubbliche amministrazioni principalmente a livello nazionale. Tuttavia, nel quadro del loro sistema centralizzato o decentrato di appalti pubblici, gli Stati membri dovrebbero ulteriormente **incoraggiare e sostenere le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori** nell'attuazione di iniziative di professionalizzazione. Gli Stati membri dovrebbero pertanto portare la presente raccomandazione all'attenzione degli organismi responsabili degli appalti pubblici a tutti i livelli nonché degli organismi preposti alla formazione dei revisori e dei funzionari responsabili dell'esame delle cause relative agli appalti pubblici.

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

I. Definire la politica di professionalizzazione degli appalti pubblici

1. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e attuare **strategie a lungo termine di professionalizzazione degli appalti pubblici**, adattate alle loro esigenze e risorse nonché alla loro struttura amministrativa, in forma autonoma o nel quadro di politiche di professionalizzazione di più ampio spettro relative alla pubblica amministrazione. L'obiettivo è di attirare, sviluppare e mantenere le competenze, concentrarsi sulle prestazioni e sui risultati strategici, sfruttando nel modo migliore gli strumenti e le tecniche disponibili. È opportuno che dette strategie:
- a) si rivolgano a tutti i soggetti pertinenti che partecipano alle procedure di appalto e siano elaborate attraverso un processo inclusivo a livello nazionale, regionale e locale;
 - b) siano applicate in coordinamento con le altre politiche in tutto il settore pubblico e

⁸ La Commissione non intende imporre un modello specifico, ma invita gli Stati membri e le amministrazioni competenti ad affrontare le questioni pertinenti. È chiaro a tutti che ciascuno si trova in una fase diversa del processo. Le nuove direttive prevedono tuttavia l'obbligo per gli Stati membri di garantire che a) informazioni e orientamenti e per l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'UE in materia di appalti pubblici siano disponibili gratuitamente per aiutare le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici, in particolare le PMI; e b) sia disponibile il sostegno alle amministrazioni aggiudicatrici per la pianificazione e la conduzione delle procedure di appalto.

⁹ La raccomandazione sarà accompagnata da un repertorio di buone pratiche degli Stati membri.

- c) facciano il punto degli sviluppi negli altri Stati membri e a livello internazionale.
2. Gli Stati membri dovrebbero inoltre **incoraggiare e sostenere le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori** nell'attuazione di strategie nazionali di professionalizzazione, nello sviluppo di iniziative professionalizzanti nonché di un'architettura istituzionale e una cooperazione appropriate per appalti pubblici più coordinati, efficienti e strategici basati, tra l'altro:
- a) su una maggiore cooperazione tra i servizi interessati e tra le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori nonché
 - b) sulla competenza e sul sostegno degli istituti di formazione, delle centrali di committenza e delle organizzazioni professionali che gestiscono prevalentemente appalti.

II. Risorse umane — migliorare la formazione e la gestione delle carriere

3. Gli Stati membri dovrebbero **individuare e definire il quadro di riferimento per le abilità e le competenze su cui ciascun professionista degli appalti pubblici dovrebbe essere formato e di cui dovrebbe disporre**, tenendo conto del carattere multidisciplinare dei progetti di appalti, per quanto riguarda sia i funzionari responsabili specificamente degli appalti sia altre funzioni correlate, nonché i giudici e i revisori, quali:
- a) quadri delle abilità e delle competenze volti a sostenere i processi di gestione delle assunzioni e delle carriere e all'elaborazione di programmi di formazione e
 - b) un quadro comune delle competenze per gli appalti pubblici a livello europeo.
4. Gli Stati membri dovrebbero **sviluppare adeguati programmi di formazione — iniziale e permanente** — basati sui dati e sulla valutazione delle necessità, nonché, se disponibili, sui quadri delle competenze. Occorrerebbe ad esempio:
- a) sviluppare e/o sostenere lo sviluppo dell'offerta di formazione iniziale, a livello universitario e postuniversitario, e di altre formazioni professionali di livello iniziale;
 - b) fornire e/o sostenere un'offerta ampia, mirata e accessibile di formazione e apprendimento permanenti;
 - c) moltiplicare l'offerta di formazione attraverso soluzioni innovative e interattive o strumenti di apprendimento online nonché di formazioni per formatori e
 - d) trarre vantaggio dalla cooperazione accademica e dalla ricerca al fine di sviluppare una solida base teorica per soluzioni in materia di appalti.
5. Gli Stati membri dovrebbero inoltre sviluppare e sostenere l'adozione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori di **solidi sistemi di gestione delle risorse umane, di pianificazione delle carriere e di motivazione specifici per le funzioni in materia di appalti pubblici** al fine di attirare e trattenere personale qualificato in tali funzioni e di incoraggiare gli operatori a migliorare la qualità e ad adottare un approccio più strategico agli appalti pubblici, ad esempio mediante:
- a) sistemi di riconoscimento e/o di certificazione in grado di identificare e premiare adeguatamente le funzioni in materia di appalti pubblici;

- b) strutture di carriera, incentivi istituzionali e un sostegno politico per realizzare risultati strategici e
- c) premi di eccellenza per promuovere le buone pratiche in settori quali gli appalti pubblici innovativi, verdi e socialmente responsabili o la lotta alla corruzione.

III. Sistemi — fornire strumenti e metodologie

6. Gli Stati membri dovrebbero **incentivare e promuovere lo sviluppo e l'adozione di strumenti informatici accessibili** in grado di semplificare e migliorare il funzionamento dei sistemi di appalti e ad esempio di:
 - a) consentire l'accesso alle informazioni attraverso la creazione di portali unici online;
 - b) sviluppare strumenti informatici e le formazioni corrispondenti (riguardanti ad esempio le economie di scala, l'efficienza energetica o il lavoro di squadra), oppure sostenere le corrispondenti soluzioni orientate al mercato e
 - c) promuovere un approccio strategico alla digitalizzazione mediante la standardizzazione, la condivisione, il riutilizzo e l'interoperabilità dei prodotti e dei servizi, in particolare avvalendosi di soluzioni informatiche esistenti disponibili a livello dell'UE¹⁰, e contribuire allo sviluppo di strumenti quali un catalogo online delle norme relative alle TIC per gli appalti¹¹.
7. Gli Stati membri dovrebbero **sostenere e promuovere l'integrità a livello individuale e istituzionale, quale parte integrante della condotta professionale**, fornendo gli strumenti per garantire la conformità e la trasparenza e orientamenti sulla prevenzione delle irregolarità. Occorrerebbe ad esempio:
 - a) definire codici etici e carte sull'integrità;
 - b) avvalersi dei dati sulle irregolarità¹² come feedback per sviluppare orientamenti e formazioni corrispondenti, nonché per promuovere l'autodisciplina e
 - c) sviluppare orientamenti specifici destinati a prevenire e individuare le frodi e la corruzione, anche attraverso sistemi di denuncia delle irregolarità.
8. Gli Stati membri dovrebbero fornire orientamenti volti, da un lato, a dare **certezza giuridica** sul diritto dell'UE e nazionale o sulle prescrizioni derivanti da obblighi internazionali dell'UE e, dall'altro, ad **agevolare e promuovere la riflessione strategica**, le sentenze commerciali e le decisioni intelligenti/informate, quali:
 - a) materiali di orientamento mirati, manuali metodologici e repertori delle buone pratiche e degli errori più comuni, che siano aggiornati, facilmente accessibili e utilizzabili nonché basati sull'esperienza degli operatori del settore e
 - b) modelli standardizzati e strumenti utili per diverse procedure, quali i criteri in materia di appalti pubblici verdi.
9. Gli Stati membri dovrebbero **promuovere lo scambio di buone pratiche e sostenere gli operatori del settore** per assicurare procedure di appalto professionali, cooperazione e trasmissione di conoscenza, provvedendo ad esempio a:

¹⁰ Tra gli altri: lo sportello digitale unico e gli elementi portanti dell'infrastruttura di servizi digitali per collegare l'Europa (identità elettronica, firma elettronica, emissione elettronica di documenti, fatturazione elettronica).

¹¹ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

¹² Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati così come del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali.

- a) fornire assistenza tecnica per mezzo di servizi di helpdesk, di assistenza telefonica diretta e/o di posta elettronica che rispondano prontamente;
- b) organizzare seminari e workshop per condividere i nuovi sviluppi giuridici, le priorità politiche e le buone pratiche e
- c) incoraggiare le comunità di operatori del settore attraverso forum online e reti sociali professionali.

SEGUITO DA DARE ALLA PRESENTE RACCOMANDAZIONE — RELAZIONI E MONITORAGGIO

10. Si raccomanda che gli Stati membri informino la Commissione dei provvedimenti presi in risposta alla presente raccomandazione nel quadro delle relazioni presentate in conformità all'articolo 83 della direttiva 2014/24/UE, all'articolo 45 della direttiva 2014/23/UE e all'articolo 99 della direttiva 2014/25/UE.

Fatto a Strasburgo, il 3.10.2017

Per la Commissione

[...]

Membro della Commissione