

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Valutazione trasversale dell'attuazione del PON»

PROCESSI E PROCEDURE DI APPALTO LAVORI E REALIZZAZIONE DELLE OPERE. ASPETTI FUNZIONALI ED OPERATIVI

Valeria Castracane – Esperto Studiare Sviluppo srl

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Valutazione trasversale dell'attuazione del PON» - Scheda n.2 del PdV

- ❑ **Oggetto:** esame dell'attuazione del PON, in termini di avanzamento dei diversi Assi e OS verso i target fissati, identificando le eventuali criticità, anche alla luce delle modalità di organizzazione e gestione del programma.
- ❑ La valutazione si articola in **4 ambiti di interesse**, Approfondimenti procedurali, Attuazione dell'Asse 1, Attuazione dell'Asse 2, Attuazione dell'Asse 3, rispetto ai quali sono state formulate le domande valutative ed indicati le fonti informative, gli attori da coinvolgere e le modalità di restituzione dei risultati dell'attività.
- ❑ **Finalità:** produrre evidenze conoscitive sui vari ambiti dell'attuazione e, alla luce delle eventuali criticità rilevate, fornire informazioni e indicazioni per il miglioramento dell'attuazione del PON.
- ❑ **Tempistiche:** avvio delle attività Febbraio 2018 - consegna rapporti finali Giugno 2019
- ❑ **Team di valutazione:** Studiare Sviluppo srl ha selezionato quattro valutatori ciascuno dei quali, pur operando in team, è prioritariamente impegnato su uno dei quattro ambiti di interesse

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

Nell'ambito dell'OT 6, il PdV affronta il tema della filiera degli appalti pubblici (**Questione valutativa n. 5**) in collegamento all'Asse 1 che attiva oltre il 73% della dotazione finanziaria del PON.

La letteratura valutativa del POIn Attrattori culturali 2007-2013 e il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) di Prima Fase del MIBAC in preparazione del ciclo 2014-2020 avevano messo in luce **tre nodi attuativi** da sciogliere per migliorare, rispetto al passato, l'efficienza attuativa degli interventi che riguardano la realizzazione di lavori ed opere pubbliche

- (1) **dispendio di tempo ed energia professionale** nelle fasi di redazione dei **bandi di gara ed espletamento dell'appalto**, caratterizzate da elevata complessità del quadro normativo italiano (**5-7 mesi**)
- (2) **appesantimenti** tecnico-legali - amministrativi derivanti dalla gestione dei **ricorsi** (**11%** degli interventi appaltati >5 mln€)
- (3) rischio di **fenomeni di corruzione** nel caso di appalti finanziariamente più elevati

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

Contestualmente all'avvio del nuovo PON, il MIBAC ha definito una soluzione alle criticità attuative della filiera degli appalti attraverso un Accordo con INVITALIA spa in cui l'Agenzia è individuata come **Centrale di Committenza** degli appalti pubblici a beneficio di tutte le Strutture centrali e periferiche del Ministero dotate di funzioni di stazione appaltante che operano sia con risorse ordinarie che aggiuntive (FESR, FSC).

Principali compiti:

- Procedure volte alla aggiudicazione di lavori pubblici, forniture e servizi di importo superiore a quello previsto per gli affidamenti in economia
- Funzioni e attività di stazione appaltante di lavori pubblici (in via residuale)

L'Accordo è stato firmato a novembre 2015, a cavallo con il nuovo assetto normativo intervenuto con il Decreto Legislativo 50 di aprile 2016, e disciplina le modalità operative di adesione e attivazione della CdC.

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

Nell'ambito degli approfondimenti procedurali il PdV evidenzia l'opportunità di osservare se i meccanismi e i dispositivi adottati dal PON (*ex novo* ovvero mutuati dal ciclo 2007-2013) hanno inciso e come sui nodi attuativi connessi alla filiera dell'appalto :

- **effetti attesi dall'introduzione della Centrale di Committenza nella filiera degli appalti PON;**
- efficacia e margini di miglioramento dei provvedimenti messi in atto dall'AdG per il presidio della trasparenza e della legalità nelle procedure di appalto, attraverso il trasferimento di buone pratiche 2007-2013 (Protocollo della legalità del GPP) e l'adozione di nuovi meccanismi (Patto di Integrità, Accordo COLAF);
- contributo delle azioni messe in campo dal MIBAC a favore della definizione di una consistente e qualificata progettualità funzionale all'ammissione al finanziamento di interventi sul PON.

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

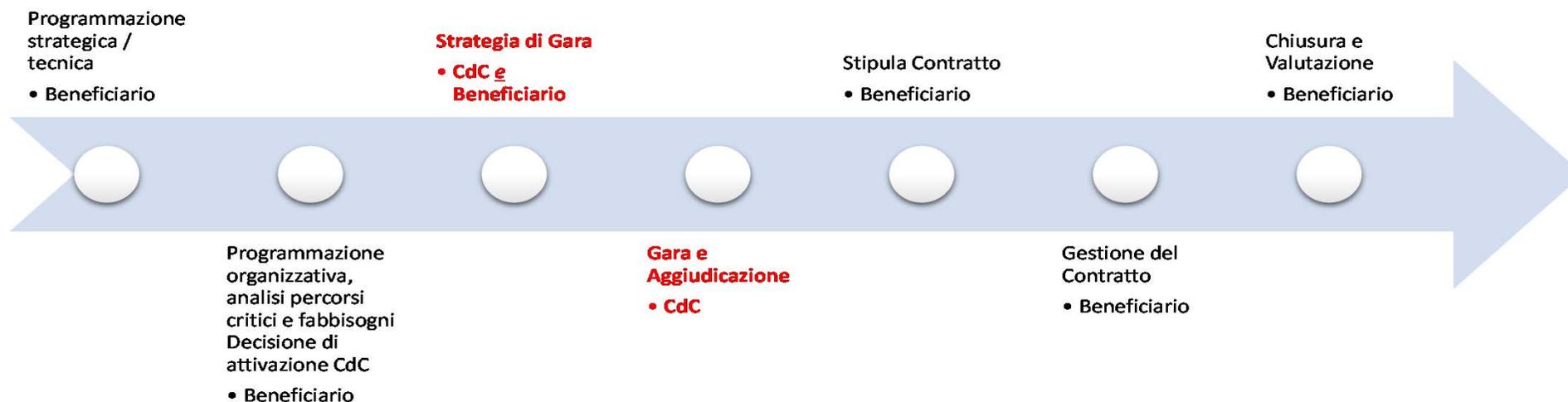
Il **primo approfondimento procedurale** - effetti attesi dall'introduzione della Centrale di Committenza nella filiera degli appalti dell'Amministrazione – è stato affrontato definendo tre domande valutative

- ✓ Le caratteristiche organizzative e procedurali della CdC sono improntate a criteri di efficienza ed efficacia (ad esempio, la CdC ha le capacità tecniche e organizzative per condurre tutte le gare indicate nei tempi dichiarati)?
- ✓ L'utilizzo della CdC ha permesso di conseguire risultati in termini di riduzione della tempistica, alleggerimento/riduzione degli oneri per i beneficiari, riduzione di contenziosi e relativi aggravii temporali e procedurali?
- ✓ Quali sono stati i vantaggi della CdC rispetto alle gare effettuate dalle Stazioni appaltanti non aderenti?

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

Ruolo operativo della Centrale di Committenza nel processo di appalto lavori pubblici



PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

Il framework di analisi

Osservazione della CdC

- ✓ Centralizzazione della fase di gara
- ✓ Standardizzazione delle procedure di gara
- ✓ Digitalizzazione dei processi (dematerializzazione e adozione di applicativi per favorire la partecipazione, la valutazione e la trasparenza)

assetto giuridico ed organizzativo, risorse disponibili (umane ed economiche), modalità di coordinamento con MIBAC, processo di appalto lavori, collaborazione interistituzionale per la definizione della strategia di gara e le successive attività

Osservazione degli Enti Aderenti alla CdC

- ✓ Performance del servizio di supporto in termini di raggiungimento dei risultati attesi e coinvolgimento dell'ente aderente nella co-produzione del servizio CdC

durata dei procedimenti, gestione dei ricorsi, accrescimento della capacity building della community MBAC – PON in tema di appalti pubblici

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

La Metodologia

- ✓ Analisi documentale
- ✓ Raccolta di ulteriori dati attraverso Interviste e Questionari agli attori della filiera appalti le cui domande sono state formulate in funzione:
 - del ruolo ricoperto e delle connesse responsabilità (programmazione, gestione degli interventi, organizzazione della funzione CdC)
 - delle tre principali criticità che hanno determinato l'introduzione e l'attivazione della CdC
 - degli effetti positivi conseguiti dall'attivazione della CdC
 - del grado di soddisfazione dell'attivazione della CdC e delle eventuali azioni occorrenti al miglioramento del supporto della CdC.

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

I dati di attuazione al 31.12.2018

- ✓ L'attivazione della CdC riguarda solo **20 operazioni** che rappresentano il **30,7%** del totale interventi *nativi* ammessi a finanziamento sull'Asse I del PON (65) e sono espressione di **8 Beneficiari** titolari di interventi in Calabria (3), Campania (16) e Puglia (1). Dalle 20 operazioni derivano **32 procedimenti a carico della CdC** (5 gare di progettazione, 8 verifiche progettuali, 19 gare lavori).
- ✓ **La CdC ha concluso oltre il 62% dei procedimenti delegati:** aggiudicate 4 su 5 gare di progettazione, concluse 7 su 8 verifiche progettuali e aggiudicate in via definitiva 9 su 19 gare lavori.
- ✓ **In termini finanziari** il peso dei 20 interventi (105 mln di euro) rappresenta il **49%** del valore complessivo dei 65 interventi *nativi* dell'Asse 1 (215,6 mln di euro), peso che diminuisce al **29%** in raffronto alla dotazione finanziaria disponibile sul PON per gli interventi di rafforzamento delle dotazioni culturali.

PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

«Processi e procedure di appalto lavori e realizzazione delle opere – aspetti funzionali e operativi»

Primi esiti conoscitivi in corso di consolidamento.... alcuni spunti di miglioramento e due azioni intraprese nel frattempo dall'AdG
✓ Forte presidio di competenze tecniche e organizzative	○ Agire leve per aumentare il numero di attivazioni CdC	• Atto Integrativo Accordo MIBAC-INVITALIA (Gennaio 2019)
✓ Disponibilità di supporti trasversali alla funzione CdC per affrontare eventuali criticità (ad es. gestione dei ricorsi)	○ Operare una maggiore disseminazione delle pratiche lavorative adottate dalla CdC a favore della comunità MIBAC	• Puntuale richiesta dei tempi di espletamento delle procedure delegate nell'atto di attivazione
✓ Ampio patrimonio informativo sugli operatori economici offerenti utile per la prevenzione dei fenomeni corruttivi e in generale della illegalità	○ Disegnare e rendere operativi strumenti per monitorare le attività affidate alla CdC	
✓ Agilità nella individuazione di idonei profili professionali in qualità di Commissari	○ Riflessione sul benchmark della tempistica di riferimento (PRA – Prima fase, riduzione 20% dei tempi medi osservati sul ciclo 2007-2013)	
✓ Diffusione di comportamenti e strumenti operativi		