

## PSR, Comuni e normative appalti: un'analisi delle principali criticità

La Rete Rurale ha appena concluso un ciclo di seminari sulla normativa degli appalti, normativa che impatta sull'attuazione di alcune misure del PSR: in particolare, su quelle misure che prevedono la realizzazione di infrastrutture, nonché l'erogazione di servizi da parte dei Comuni.



ISCRIVITI ONLINE: <https://tel.adobeconnect.com/rspn0mm477app017/event/registration.html>

1° Webinar

### Normativa appalti e attuazione misure PSR con Comuni beneficiari: quadro generale

23 ottobre 2017, Ore 11:00 – 12:30

Ore 11:00 – 11:15

**Introduzione**

**Catla Zampano – CREA-PB**

Il Progetto "I comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking" della Rete Rurale Nazionale

Ore 11:15 – 12:15

**Relazione**

**Avv. Carlo Pisciotta – Esperto SI.GE.CO fondi UE**

• Inquadramento generale della materia appalti pubblici in relazione alle regole del sistema di gestione e controllo del Fondo Europeo di Sviluppo Rurale (FEASR), controlli, irregolarità, rettifiche finanziarie.

• Forme di aggregazioni e centralizzazione delle committenze cui sono tenuti i Comuni; il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo codice degli appalti.

• Rassegna delle principali novità introdotte dal nuovo codice appalti (D.Lgs. 50/2016), con particolare attenzione alla scelta delle procedure di affidamento (art.59 e ss), e a quelle sottosoglia (art.36).

Ore 12:15 – 12:30

**L'Esperto risponde**

#### Come partecipare

ATTENZIONE: è necessario iscriversi al webinar compilando il form disponibile cliccando sul link "iscriviti on line" disponibile sopra. La conferma dell'iscrizione e le istruzioni per partecipare saranno inviate via e-mail.

Per partecipare al webinar è necessario disporre di una connessione internet a banda larga e di cuffie o casse. Per verificare che il proprio computer sia correttamente configurato per il collegamento alla piattaforma di video-conferenza, prima del webinar è necessario eseguire questo rapido [test di connessione](#).

Per maggiori informazioni sui webinar [guarda il videotutorial](#).

I materiali didattici e le registrazioni del webinar saranno disponibili, dopo il seminario, nella sezione [Documenti e pubblicazioni](#) area materiali didattici del sito IFEL e sul [sito della Rete Rurale Nazionale](#).

Per assistenza tecnica: [formazione@fondazioneifel.it](mailto:formazione@fondazioneifel.it)



Fra gli interventi cofinanziati dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) rientrano anche gli investimenti volti a favorire l'infrastrutturazione - materiale e immateriale - delle aree rurali. Il buon funzionamento delle infrastrutture (strade, acquedotti, sistemi fognari, reti telematiche, ecc.) stimola la crescita economica di un'area, aumentandone anche la forza di attrazione.

Per le finalità che perseguono, la loro realizzazione richiede il coinvolgimento delle municipalità locali (in forma singola e associata), sia in qualità di soggetti attuatori (beneficiari diretti delle misure del PSR) che in veste di gestori, una volta realizzata l'opera.

Nello stesso tempo, come è noto, la loro attuazione richiede l'applicazione di procedure e regole molto complesse, che ricadono nell'ambito della normativa in materia di appalti pubblici.

Conoscerle e applicarle in maniera corretta è fondamentale per garantire un utilizzo efficace ed

efficiente delle risorse finanziarie pubbliche dedicate e quindi vedersi riconosciute le spese sostenute per la loro realizzazione. Prerequisiti questi sì basilari ma non sempre alla portata dei piccoli Comuni, chiamati appunto a mettere in campo competenze non sempre disponibili presso le loro strutture. Come è noto, i tagli della spesa pubblica stanno sempre più indebolendo le piante organiche dei Comuni, con uffici tecnici sguarniti di personale e i pochi rimasti con un carico di lavoro non indifferente.

La complessità della normativa degli appalti pubblici impatta anche sul personale regionale chiamato a seguire le procedure di attuazione delle misure dei PSR che richiedono, tra le altre, anche il rispetto di detta normativa. E anche su questo fronte, le risorse umane dedicate necessitano di competenze specifiche, che esulano dalla ordinaria gestione delle misure FEASR. Risorse umane capaci non solo di programmare le singole attività previste dalle misure interessate ma, anche in grado di svolgere le attività di controllo richieste dalla normativa europea e nazionale, compresi quelli in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato e altre norme e requisiti obbligatori.

Dette problematiche non aiutano di certo un'attuazione efficace e lineare degli investimenti pubblici in ambito PSR. Ed una testimonianza in tal senso ci viene dal resoconto della "Relazione speciale su efficacia costi-benefici per infrastrutture rurali su 48 progetti cofinanziati di 4 PSR (2007-2013)" che la Corte dei Conti Europea ha stilato a seguito dei controlli svolti su 48 progetti cofinanziati da PSR di quattro Stati Membri: Germania (Sassonia), Spagna (Estremadura), Italia (Sicilia), Polonia e la Romania. In questo caso, i controlli della Corte Europea erano finalizzati a "valutare se erano stati applicati i principi della sana gestione finanziaria (buon rapporto costi-benefici)" nella realizzazione delle infrastrutture rurali. Fra le principali osservazioni rilevate troviamo:

- Gli Stati membri non sempre hanno chiaramente giustificato la necessità di fondi UE per lo sviluppo rurale (richiamo all'efficacia del coordinamento con gli altri Fondi UE e i Fondi Nazionali, regionali o locali, principio della demarcazione e della complementarità).
- Il rischio di effetto inerziale non è stato attenuato in modo efficace, sebbene siano stati individuati esempi di buone pratiche (i progetti sovvenzionati sarebbero stati intrapresi in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario).
- Le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici (richiamo al rischio del costo eccessivo dei progetti, ai ritardi accumulati nell'approvazione delle domande di sovvenzione).
- I controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulle procedure di appalto pubblico non hanno limitato in modo efficace il rischio di un costo eccessivo dei progetti (richiamo ai tassi di cofinanziamento elevati che riducono la motivazione a limitare i costi del progetto: costi di riferimento gonfiati, soprattutto in assenza di gare di appalto eque e competitive).
- I requisiti relativi alla sostenibilità non hanno tenuto conto della vita utile degli investimenti (richiamo alla necessità di valutare la presenza di un piano di manutenzione adeguato, con dotazioni specifiche, delle opere da realizzare).
- I notevoli ritardi nei processi amministrativi hanno inciso sull'efficienza e l'efficacia delle misure (richiamo alla necessità di fissare dei limiti temporali per esaminare le domande e erogare i pagamenti, nonché di rispettare tali limiti).
- I progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, ma spesso non erano disponibili informazioni attendibili sui risultati dei progetti (richiamo all'assenza, nei sistemi di raccolta dei dati e di monitoraggio, di informazioni pertinenti e affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia degli investimenti realizzati. Spesso utilizzo come indicatore «tutta la popolazione del comune interessato dal progetto»).

La Rete Rurale Nazionale ha, fra le sue finalità, quella di realizzare azioni formative volte a favorire e consolidare i processi di apprendimento dei soggetti "chiave" dell'attuazione degli investimenti FEARS, compresi quelli volti a sostenere la realizzazione di infrastrutture pubbliche. A tal fine, nell'ambito delle attività della Scheda progettuale 18.3 "Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni e criticità per formulare attività di networking", il CREA-PB, con il supporto della Fondazione IFEL ha organizzato un ciclo di seminari, in modalità webinar, con i quali affrontare, dal punto di vista tecnico-operativo, questioni e profili di interesse per le procedure di appalto e i controlli amministrativi predetti. Detto ciclo è stato ideato avendo come destinatari principalmente:

- i Responsabili di Misura dei PSR in relazione ad operazioni che prevedono l'esecuzione di opere, servizi, forniture da parte di enti pubblici e organismi di diritto pubblico nonché addetti delle strutture regionali competenti ad effettuare i controlli in materia di appalti pubblici;
- i Responsabili Unici di Procedimento (RUP) e addetti delle strutture organizzative dei Comuni beneficiari competenti all'esecuzione di opere, servizi, forniture per l'attuazione di operazioni a valere sui PSR.



2° Webinar

## Normativa appalti e attuazione misure PSR con Comuni beneficiari: principali criticità e rilievi (bando, capitolato d'oneri, procedure di gara)

6 novembre 2017, Ore 11:00 – 12:30

Ore 11:00 – 11:10

**Apertura dei lavori**

**Annalisa Del Prete – CREA-PB**

Il Progetto "I comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking" della Rete Rurale Nazionale

Ore 11:10 – 12:15

**Relazione**

**Avv. Carlo Pisciotta – Esperto SI.GE.CO fondi UE**

Rassegna delle principali criticità e rilievi osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE e corrispondenti correzioni finanziarie applicabili, così come desumibili dagli "Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici" (Decisione della Commissione Europea C(2013) 9527), in relazione al bando di gara, capitolato d'oneri e allo svolgimento delle procedure di gara.

Ore 12:15 – 12:30

**L'Esperto risponde**

### Come partecipare

ATTENZIONE: è necessario iscriversi al webinar compilando il form disponibile cliccando sul link "iscritti on line" disponibile sopra. La conferma dell'iscrizione e le istruzioni per partecipare saranno inviate via e-mail.

Per partecipare al webinar è necessario disporre di una connessione internet a banda larga e di cuffie o casse. Per verificare che il proprio computer sia correttamente configurato per il collegamento alla piattaforma di video-conferenza, prima del webinar è necessario eseguire questo rapido [test di connessione](#).

Per maggiori informazioni sui webinar [guarda il videoututorial](#).

I materiali didattici e le registrazioni del webinar saranno disponibili, dopo il seminario, nella sezione [Documenti e pubblicazioni](#) area materiali didattici del sito IFEL e sul [sito della Rete Rurale Nazionale](#).

Per assistenza tecnica: [formazione@fondazioneifel.it](mailto:formazione@fondazioneifel.it)



Anche i Gruppi di Azione Locale (GAL) sono stati invitati a seguire i seminari: essi, infatti, sono considerati dalla Rete, a tutti gli effetti, dei testimoni privilegiati sui temi oggetto di

approfondimento dei webinar per effetto del particolare ruolo svolto nei territori rurali, della relazione diretta e partecipata con gli Enti Locali.

Sono stati così organizzati tre incontri, della durata ciascuno di un'ora e trenta minuti, secondo il seguente calendario: 23 ottobre, 6 novembre, 10 novembre.

Nel primo incontro, l'esperto mobilitato da IFEL per i tre seminari (Avv. C. Pisciotta), ha tracciato un quadro generale della materia appalti pubblici, cercando di rapportare le stesse alle regole del sistema di gestione e di controllo del FEASR. Nello stesso tempo, l'esperto si è soffermato sulle forme di ) centralizzazione delle committenze cui sono tenuti i Comuni, focalizzando l'attenzione sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo codice degli appalti. L'Avv. Pisciotta ha terminato il suo intervento passando in rassegna le principali novità introdotte dal nuovo codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016), dando maggior spazio all'esposizione delle differenti procedure di affidamento attivabili.

Nel secondo incontro, il nostro esperto ha affrontato le principali criticità e rilievi osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE, nonché le corrispettive correzioni finanziarie applicabili. Detti elementi sono stati esaminati soprattutto in riferimento al bando di gara, al capitolato d'oneri e allo svolgimento delle procedure di gara.

Nel terzo ed ultimo incontro, quanto introdotto nel secondo webinar (criticità e rilievi da parte degli organismi di controllo dei fondi UE), è stato approfondito in relazione alle modifiche del contratto d'appalto: lavori/servizi supplementari non dovuti a circostanze impreviste e imprevedibili, varianti in corso d'opera.

Al fine di favorire l'interazione ed il confronto fra i partecipanti e l'esperto, nel corso dei tre seminari gli iscritti sono stati invitati a porre eventuali quesiti, ai quali l'esperto ha risposto in parte alla fine del suo intervento e in parte successivamente, a evento concluso. Nello specifico le risposte ai quesiti posti sono state raccolte in un documento che è stato inviato ai partecipanti, nonché reso disponibile negli appositi spazi dei siti IFEL e Rete Rurale. I quesiti hanno riguardato diversi aspetti, tra i quali:

- riconoscimento o meno delle spese per attività propedeutiche all'ottenimento di un finanziamento, subordinandone il pagamento all'ottenimento del finanziamento stesso;
- riconoscimento o meno del GAL come stazione appaltante per gli interventi a regia diretta dei Comuni aderenti allo stesso GAL;
- unificazione di stazione appaltante per procedure acquisizione servizi e forniture tra più Comuni, mantenendo però distinte le offerte;
- validità o meno delle soglie di 40.000 e 150.000 euro per i fondi FEASR;
- eventuali accorgimenti da adottare per adeguare i regolamenti degli Enti alle nuove procedure in materia di appalti;
- utilizzo del criterio del minor prezzo nelle differenti procedure di assegnazione di servizi o opere;
- tempistiche da rispettare fra trasmissione invito a presentare offerte e la presentazione delle stesse.
- Adozione di forme appropriate di pubblicizzazione degli avvisi di gara.

Gli eventi hanno riscontrato un forte consenso, testimoniato anche dall'elevato numero degli iscritti e partecipanti. Complessivamente, hanno partecipato ai tre webinar circa 640 soggetti, di cui circa il 45% in rappresentanza di Comuni o unioni di Comuni, il 30% in rappresentanza di GAL, il 20% in rappresentanza di Regioni o Agenzie regionali. Il restante 5% in rappresentanza di istituzioni varie, nonché di società di consulenza. Certo, la scelta di utilizzare come modalità di

attuazione degli eventi i "webinar" ha sicuramente favorito la partecipazione, ma in ogni caso, l'alto numero dei partecipanti evidenzia l'attualità della tematica e la necessità di rafforzare i momenti di incontro/confronto fra i diversi soggetti interessati, nella prospettiva di favorire - pur nel rispetto del contenuto della normativa - una maggiore semplificazione e condivisione delle procedure adottate.

RETERURALE  
NAZIONALE  
20142020

Seminario

ISCRIVITI ONLINE: <https://ifel.adobeconnect.com/ps5prlc81te017/event/registration.html>

3° Webinar

## Normativa appalti e Attuazione Misure PSR con comuni beneficiari: principali criticità relative alle modifiche del contratto d'appalto

10 novembre 2017, Ore 11:00 – 12:30

Ore 11:00 – 11:10

### Apertura dei lavori

**Annalisa Del Prete – CREA-PB**

Il Progetto "I comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking" della Rete Rurale Nazionale

Ore 11:10 – 12:15

### Relazione

**Avv. Carlo Pisciotta – Esperto SI.GE.CO fondi UE**

Rassegna delle principali criticità e rilievi osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE e corrispondenti correzioni finanziarie applicabili, così come desumibili dagli "Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici" (Decisione della Commissione Europea C(2013) 9527), *in relazione alle modifiche del contratto d'appalto (lavori/servizi supplementari non dovuti a circostanze impreviste e imprevedibili - varianti in corso d'opera).*

Ore 12:15 – 12:30

### L'Esperto risponde

### Come partecipare

ATTENZIONE: è necessario iscriversi al webinar compilando il form disponibile cliccando sul link "Iscriviti on line" disponibile sopra. La conferma dell'iscrizione e le istruzioni per partecipare saranno inviate via e-mail.

Per partecipare al webinar è necessario disporre di una connessione internet a banda larga e di cuffie o casse. Per verificare che il proprio computer sia correttamente configurato per il collegamento alla piattaforma di video-conferenza, prima del webinar è necessario eseguire questo rapido [test di connessione](#).

Per **maggiori informazioni** sui webinar [guarda il videotutorial](#).

I materiali didattici e le registrazioni del webinar saranno disponibili, dopo il seminario, nella sezione [Documenti e pubblicazioni](#), area materiali didattici del sito IFEL e sul [sito della Rete Rurale Nazionale](#).

Per **assistenza tecnica**: [formazione@fondazioneifel.it](mailto:formazione@fondazioneifel.it)



Per chi volesse consultare la documentazione elaborata, nonché riascoltare gli interventi, può farlo visitando le pagine web appositamente create sul sito della Rete Rurale Nazionale:

[1 webinar: http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17558](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17558)

[2 webinar: http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17560](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17560)

[3 webinar: http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17561](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17561)

Catia Zumpano,  
Crea PB, Referente Scheda RRN 18.3

*PianetaPSR numero 66 novembre 2017*