

Roma,
Prot. n.

Egr. dott. Raffaele CANTONE
Presidente dell'Autorità Nazionale
Anticorruzione
Via Marco Minghetti, 10
00187 ROMA

Egregio Presidente,

a seguito della trasmissione alle Camere dei primi schemi delle linee guida elaborate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in attuazione delle disposizioni del nuovo codice degli appalti di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, lo scorso 28 luglio le Commissioni 8^a del Senato e VIII della Camera dei deputati hanno svolto una riunione degli Uffici di Presidenza congiunti per approfondire il contenuto delle suddette linee guida che, in quanto atti deputati alla regolazione del nuovo sistema, rivestono un ruolo essenziale per la sua applicazione.

Le Commissioni hanno infatti convenuto sull'opportunità di esaminare tali atti, sia per accogliere la positiva sollecitazione avanzata a tal fine dalla stessa Autorità, sia per contribuire in modo fattivo - nel rispetto delle reciproche competenze e in spirito di leale collaborazione istituzionale - a facilitare tutti gli adempimenti necessari all'attuazione della complessa riforma introdotta dal nuovo codice e alla transizione dal vecchio al nuovo sistema.

Nel corso del dibattito, sono emerse una serie di questioni e di osservazioni puntuali sul contenuto degli schemi delle linee guida, che riportiamo di seguito per sottoporle alla riflessione dell'Autorità, ai fini della stesura definitiva dei documenti.

Riguardo allo schema di linee guida su nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni, relativamente agli appalti e le concessioni di lavori, si prevedono diversi requisiti di professionalità in funzione dell'importo dei lavori e della complessità dell'opera. In particolare, si stabilisce che il responsabile unico del procedimento in possesso del diploma e di almeno tre anni di esperienza possa svolgere tale funzione solo nel caso di

contratti di valore inferiore a 500.000 euro, essendo necessario il possesso della laurea triennale e di almeno cinque anni di esperienza per lo svolgimento delle funzioni di RUP nel caso di contratti di importo compreso tra 500.000 e 1.000.000 di euro e il possesso della laurea magistrale o specialistica e di almeno cinque anni di esperienza per lo svolgimento delle funzioni di RUP nei contratti di valore uguale o superiore a 1.000.000 di euro. I membri delle Commissioni hanno espresso perplessità su tali soglie, ritenendo opportuno adottare criteri meno rigidi e valutando l'ipotesi di poter continuare a utilizzare, anche per contratti di importo più significativo, la specifica competenza professionale fino a oggi acquisita all'interno delle stazioni appaltanti da figure professionali in possesso di diploma (quali i geometri).

Inoltre, con riferimento alla previsione che il RUP deve essere nominato tra dipendenti di ruolo della stazione appaltante, è stato evidenziato – nell'ottica di poter continuare a utilizzare specifico personale formatosi negli anni passati nel settore dei lavori pubblici – che andrebbe consentita la possibilità per i comuni che non siano stazioni appaltanti di poter “cedere”, ai fini dello svolgimento delle funzioni di responsabile unico del procedimento, le professionalità maturate al proprio interno, eventualmente previa frequentazione, ove necessario, di specifici corsi di formazione o riqualificazione. Un meccanismo analogo di formazione mirata è stato poi suggerito anche per integrare i requisiti delle figure professionali più giovani presenti all'interno della pubblica amministrazione, in modo da non escluderli dall'accesso all'attività di RUP.

Circa poi i “lavori di particolare complessità” che impongono al RUP l'obbligo di possedere, in aggiunta agli altri requisiti professionali, la qualifica di *project manager*, al punto 1.3 del paragrafo III si citano anche quelli “da svolgersi in particolari circostanze ambientali, climatiche, geologiche (ad esempio in aree sismiche, zone soggette ad alluvioni, zone con particolari caratteristiche orografiche)”. I parlamentari hanno espresso perplessità in merito a tale formulazione, in quanto risulta troppo ampia e generica (specie per quanto riguarda le zone sismiche, che coprono gran parte del territorio nazionale) e potrebbe imporre la qualifica di *project manager* in un numero molto elevato di situazioni. Pertanto, si è suggerito di riformulare questa parte dello schema delle linee guida, in modo da distinguere in maniera più chiara e puntuale i casi nei quali può essere effettivamente necessario richiedere anche la qualifica di *project manager*.

Infine, con riferimento agli affidamenti di forniture, è stata osservata l'esigenza di limitare il più possibile la coincidenza tra la figura del RUP e quella del direttore dell'esecuzione del contratto, per garantire la massima trasparenza e prevenire possibili abusi o fenomeni di malversazione.

In merito agli schemi di linee guida relativi all'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, con riferimento al punto 2 del paragrafo III, riguardante la determinazione del corrispettivo, nel dibattito si è segnalato che è stato pubblicato recentemente sulla Gazzetta Ufficiale (n. 174 del 27 luglio 2016) il decreto del Ministro della giustizia 17 giugno 2016, contenente le tabelle dei corrispettivi dei servizi di progettazione, ai sensi dell'articolo 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016. Di conseguenza, questa parte dello schema dovrebbe essere riformulata per richiamare espressamente il decreto in questione: si è inoltre chiesto che l'utilizzo delle tabelle del decreto come riferimento per la determinazione dei corrispettivi negli affidamenti sia reso il più possibile vincolante, per evitare eccessive sperequazioni.

È stato poi proposto dai componenti delle Commissioni di valutare la possibilità di introdurre tra i criteri di valutazione delle offerte quello per cui, a parità degli altri parametri, venga assegnata una premialità per le offerte che prevedono la presenza nei gruppi di progettazione di giovani professionisti.

Con riferimento allo schema di linee guida relativa all'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) di cui all'articolo 95 del codice, da parte dei commissari è stata sottolineata anzitutto la necessità di assicurare una disciplina quanto più possibile chiara e rigorosa, per evitare incertezze interpretative e applicative. Si è chiesto quindi che le linee guida dell'ANAC forniscano indicazioni metodologiche più precise e stringenti per la scelta dei criteri e subcriteri di valutazione delle offerte, dei correlativi punteggi e subpunteggi (o pesi e subpesi) di ponderazione e delle tecniche di calcolo e aggregazione, considerando che il criterio di aggiudicazione dell'OEPV consente per sua natura un ampio ventaglio di scelte e che esistono nella prassi varie soluzioni tecnico-matematiche possibili.

Tale richiesta si pone sia come aiuto alle stazioni appaltanti nella predisposizione dei documenti di gara, sia come elemento di trasparenza per gli operatori che intendono partecipare alle procedure di affidamento. I componenti delle Commissioni hanno infatti evidenziato l'esigenza di evitare prassi eccessivamente difformi o soggettive tra le varie stazioni appaltanti a fronte di fattispecie analoghe, pur nel rispetto dell'autonomia decisionale riconosciuta alle stesse stazioni appaltanti nella scelta degli strumenti più idonei per il soddisfacimento del pubblico interesse.

Un altro tema emerso nel dibattito è che, laddove si applichi per l'aggiudicazione il criterio dell'OEPV, si dovrebbe garantire effettivamente un'adeguata valutazione degli aspetti qualitativi dell'offerta rispetto a quelli meramente economici (ossia il prezzo o il costo), secondo uno dei principi fondamentali che hanno ispirato la riforma. Tuttavia, poiché l'articolo 95, comma 2, del codice, afferma che l'OEPV è individuata "sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo", la preoccupazione avanzata dai parlamentari è che, anche nei casi in cui si applichi il miglior rapporto qualità/prezzo, attribuendo un peso o punteggio eccessivi alla componente prezzo, si possa eludere il principio di adeguata valorizzazione della componente qualitativa, riproponendo di fatto il criterio del minor prezzo (o del "massimo ribasso").

Per tali ragioni, si è suggerito di indicare nelle linee guida l'opportunità che le stazioni appaltanti fissino, per gli affidamenti in cui si faccia ricorso al criterio dell'OEPV espressa come miglior rapporto qualità/prezzo, pesi o punteggi molto ridotti per la componente prezzo (ovviamente in modo proporzionato alla natura dei singoli affidamenti).

Infine, i componenti delle Commissioni hanno auspicato che tali indicazioni metodologiche, soprattutto ai fini della scelta dei criteri di valutazione e del peso/punteggio da attribuire, possano essere tradotte in istruzioni specifiche all'interno dei bandi-tipo che saranno presto emanati dall'ANAC. Ciò sia per conseguire meglio gli obiettivi richiamati, sia per fornire istruzioni più chiare e trasparenti alle stazioni appaltanti e ai concorrenti, valutando anche la possibilità di una pre-pubblicazione dei documenti di gara (almeno per i contratti di importo più significativo), tesa a recepire le osservazioni degli operatori ai fini della stesura definitiva degli atti.

Con riferimento allo schema di linee guida relative ai commissari di gara, è stato attentamente valutato il paragrafo 2 che, per l'iscrizione alla sezione ordinaria dell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni di gara, prevede l'iscrizione a ordini o collegi professionali di appartenenza da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, da almeno 10 anni, per i professionisti la cui attività è assoggettata all'obbligo di iscrizione a ordini o collegi, e l'iscrizione a una delle associazioni professionali costituite dai professionisti non organizzati in ordini o collegi ovvero l'abilitazione all'esercizio di professioni non regolamentare da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 10 anni. I componenti delle Commissioni hanno evidenziato come andrebbe considerata l'ipotesi di consentire l'iscrizione all'Albo anche a giovani laureati che abbiano seguito appositi corsi di formazione.

Nell'auspicare che le suddette osservazioni possano essere di ausilio all'ANAC per migliorare la predisposizione delle linee guida, cogliamo l'occasione per ribadire che le Commissioni 8^a del Senato e VIII della Camera continueranno a seguire con attenzione tutta la fase di applicazione della nuova disciplina, attraverso un'apposita indagine conoscitiva congiunta, già deliberata. Ciò consentirà sia di monitorare costantemente l'andamento del processo di attuazione, sia di evidenziare le eventuali criticità, che rendessero necessari aggiustamenti di carattere normativo o amministrativo, sia di segnalare gli strumenti e le modalità per una migliore implementazione della nuova disciplina. In tal modo, il Parlamento intende offrire la sua collaborazione e il suo sostegno al Governo, all'Autorità e a tutti i soggetti impegnati nell'attuazione di questa complessa, ma indispensabile riforma legislativa, così importante per il sistema economico del Paese.

RingraziandoLa per la Sua attenzione, voglia gradire i nostri più cordiali saluti.

Altero Matteoli

Ermete Realacci