

Gli obblighi formativi del RUP nelle nuove linee guida ANAC.**Per la p.a. solo responsabili doc, ma senza abilitazione**

N. Lopane (www.appaltiecontratti.it 28/9/2017)

Il nuovo codice dei contratti pubblici introduce un apposito sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. A termini della norma, non ancora attuata, la qualificazione dovrà attestare la capacità di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, l'insieme delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro. Gli ambiti di attività coinvolti sono la programmazione e progettazione, la gestione e verifica della fase di affidamento e la gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera.

La qualificazione, dunque, consentirà alle stazioni appaltanti di mantenere la capacità di espletare la propria attività, e dunque di acquisire il CIG. Le stazioni appaltanti che non intendono fare domanda di qualificazione devono individuare il soggetto di riferimento che intende qualificarsi e che espletterà, anche per loro conto, la funzione di stazione appaltante.

Il sistema di qualificazione è basato su una serie di requisiti base, tra i quali un adeguato e qualificato organico e un sistema di formazione ed aggiornamento del personale che opera all'interno della stazione appaltante.

Questi requisiti sono stati già introdotti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice), recanti "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni", approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26/10/2016.

I paragrafi 4 e 7 delle suddette linee guida stabiliscono, i requisiti di professionalità del responsabile unico del procedimento (RUP), rispettivamente per gli appalti di lavori e per quelli di servizi e forniture.

Il RUP – prescrive l'ANAC – deve essere in possesso di adeguata esperienza professionale maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento, nonché essere in possesso di una specifica formazione professionale soggetta a costante aggiornamento, commisurata alla tipologia e alla complessità dell'intervento da realizzare.

In ogni caso – si legge nelle linee guida – a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del Codice, a prescindere dall'importo del contratto, il RUP dovrà possedere, oltre ad una adeguata esperienza professionale e una specifica formazione professionale, la qualifica di *Project Manager*, essendo necessario enfatizzare – ribadisce l'ANAC – le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione, e gli interventi finalizzati ad assicurare l'unitarietà dell'intervento, il raggiungimento degli obiettivi nei tempi e nei costi previsti, la qualità della prestazione e il controllo dei rischi.

Secondo le linee guida approvate nel 2016, il Responsabile Unico del Procedimento - è detto a chiare lettere dall'Autorità - deve essere in regola con gli obblighi formativi di cui all'art. 7 D.P.R. 137/2012 "Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148".

Le Linee guida, nella ricostruzione del parere reso dalla competente Commissione speciale istituita presso le sezioni consultive di Palazzo Spada, avevano un duplice contenuto: nella parte in cui attuano l'art. 31, comma 5, del codice una portata vincolante, mentre nella parte in cui forniscono una esegesi dell'art. 31 nel suo complesso, essendo state disciplinate ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice con previsione di *moral suasion*, natura non vincolante.

A seguito dell'approvazione del decreto correttivo (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56) è stata eliminata la distinzione tra disposizioni delle linee guida aventi natura vincolante e previsioni non vincolanti e, pertanto, tutte le disposizioni contenute nel documento assumono carattere vincolante.

In ragione di ciò e a seguito delle richieste di chiarimenti, l'Autorità ha ritenuto necessario procedere ad una revisione delle linee guida in oggetto e sottoporre a consultazione il documento aggiornato.

Merita rilevare, per quanto qui interessa, - come si legge nella relazione illustrativa che ha accompagnato il documento di consultazione fino al 28 giugno - che nello schema "è stato eliminato il punto 2.3 in quanto riferito alla formazione obbligatoria prevista per i soli iscritti agli albi professionali, anche in considerazione del fatto che l'art. 31, comma 9, del codice prevede l'obbligo per le stazioni appaltanti di istituire percorsi formativi rivolti ai soggetti idonei a ricoprire l'incarico di RUP e che ai punti 4.1 e 7.2 si afferma già chiaramente che il RUP deve essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento".

Il paragrafo 4.4 per appalti e concessioni di lavori (e analogamente il 7.2 per appalti di servizi e forniture e concessione di servizi) prevede, infatti, che "le stazioni appaltanti, nell'ambito dell'attività formativa specifica di cui all'art. 31, comma 9, del codice, organizzano interventi rivolti ai RUP, nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali di Project Management, in materia di pianificazione, gestione e controllo dei progetti, nonché in materia di uso delle tecnologie e degli strumenti informatici".

La nuova norma UNI 11648, redatta nel 2016, definisce i requisiti relativi all'attività professionale del *project manager* e le modalità di conseguimento.

"La norma UNI 11648 – spiega sul sito dell'Ente Italiano di normazione il dr. Guida, coordinatore del gruppo di lavoro UNI - stabilisce un insieme di criteri o requisiti di base per la qualifica professionale di questa figura, in termini di standard di conoscenze, abilità e competenze; a questi potrà riferirsi il mercato o tutti gli operatori economici. Lo stesso riferimento, seppure riferito ad una qualifica professionale 'non ordinistica', cioè non inquadrata nei tradizionali ordini professionali, può in realtà servire a tutte le attività professionali interessate al project management, sia a tempo pieno che parziale, per professionisti operanti anche in altri ruoli organizzativi".

Le finalità delle norme sono chiare: il RUP, oggi, deve essere un professionista e come tale deve essere in possesso di una specifica formazione professionale soggetta a costante aggiornamento, commisurata alla tipologia e alla complessità dell'intervento da realizzare.

Alla fine, dunque, non si capisce perché l'ANAC abbia ceduto alle pressioni delle stazioni appaltanti ed espunto il riferimento alla formazione secondo cui "Il Responsabile Unico del Procedimento deve essere in regola con gli obblighi formativi di cui all'art. 7 D.P.R. 137/2012 "Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148".

Il comma 1 del richiamato art. 7 dispone, infatti, che "Al fine di garantire la qualità ed efficienza della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività, e per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, ogni professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale secondo quanto previsto dal presente articolo. ...".

Perché si è persa l'occasione per dimostrare che anche una p.a. riesce a sfornare veri professionisti in un ambito dove gli appalti e i contratti pubblici hanno un notevole peso sulla spesa pubblica e nel mercato.

Le dimensioni economiche del settore dei contratti pubblici, il gran numero di imprese e di operatori economici e finanziari coinvolti, la presenza di un numero rilevantissimo di amministrazioni avrebbero dovuto suggerire di non perdere l'occasione di tentare di riqualificare seriamente le stazioni appaltanti per rilanciare un settore vitale per l'economia.

A questo punto è spontaneo chiedersi, in mancanza di una disciplina che non prevede un albo dei RUP e, conseguentemente, senza un'abilitazione ufficiale riconosciuta per svolgere lo specifico compito, come può un dirigente di una p.a. nominare un RUP?

Le p.a. devono, oggi, nominare il RUP valutando autonomamente il possesso dei requisiti necessari per svolgere i compiti sulla base del *curriculum* del dipendente e verificando non la forma, ma la sostanza e cioè la effettiva sussistenza delle conoscenze e delle capacità.

Però è proprio questo il nocciolo della questione: non ci si può limitare a chiedere titoli o attestati, che tra l'altro non sono nemmeno disciplinati dalle norme.

Il mercato della formazione, in effetti, offre attualmente una miriade di corsi variamente strutturati, che rilasciano, non necessariamente a seguito di una prova finale, attestati di vario tipo, ma allo stato questi attestati non equivalgono a una "abilitazione" allo svolgimento del ruolo di RUP. La norma non prevede l'obbligo per i soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento di possedere attestati formali delle competenze professionali, né è prevista l'istituzione di un albo, che attesti i requisiti e le caratteristiche di conoscenza, abilità e competenza di chi vi è iscritto.

In questo contesto le p.a. potrebbero trovarsi di fronte a un duplice scenario:

- 1) il dipendente designato RUP potrebbe legittimamente rinunciare all'incarico per mancanza di requisiti (*ref. possesso di una specifica formazione professionale soggetta a costante aggiornamento*) sebbene l'ufficio sia obbligatorio e non può essere rifiutato, ai sensi dell'ultimo capoverso dell'art. 31 del Codice;
- 2) il dipendente, seppur privo dei suddetti requisiti, accetta l'incarico attratto dagli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113 del Codice.

Qual è la chiave per uscire da questa *impasse*?

In *primis*, per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in virtù delle competenze attribuite dall'art. 29, comma 3, del Codice, anche in mancanza di un esplicito riferimento all'art. 7 D.P.R. 137/2012, potrebbero istituire sul proprio territorio un "elenco dei RUP", disciplinando, nel contempo, con un apposito regolamento:

- a) le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura delle Sezioni regionali/provinciali dei contratti pubblici, delle eventuali associazioni professionali (*i.e. F.A.R.E. – Federazione delle Associazioni Regionali Economi e Proveditori della Sanità*) e dei soggetti autorizzati;
- b) i requisiti minimi, uniformi su tutto il proprio territorio, dei corsi di aggiornamento;
- c) il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua.

Al fine, poi, di avere uniformità su tutto il territorio nazionale, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano potrebbero avvalersi di ITACA “Istituto per l’innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale”, la quale svolge funzioni di organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, operando anche alla istruttoria di provvedimenti di natura tecnica da sottoporre all’approvazione della stessa, e supporta, inoltre, in qualità di segreteria tecnica, l’attività dei responsabili regionali dell’Osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Inoltre, l’ANAC, autore delle sopra citate linee guida n. 3, dovrebbe assegnare al Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante un ruolo fondamentale nella vicenda: il RASA potrebbe essere autorizzato a confermare il profilo RUP nel processo di “attivazione processo di validazione profilo RUP”, di cui al paragrafo 4.2.8.3. del Manuale utente - registrazione e profilazione utenti, solo dopo aver verificato il possesso dei requisiti del funzionario nominato.

Nicola Lopane

Dirigente responsabile

Sezione Gestione Integrata Acquisti

Regione Puglia