

Edilizia e Territorio

Appalti, pronte le linee guida Anac: commissari di gara esterni per i lavori sotto al milione

In consultazione sette provvedimenti attuativi. Indicazioni anche su procedure negoziate, direzione lavori, Rup e progettazione: ribadito l'obbligo di parametri per stabilire i compensi

29 aprile 2016 - Giuseppe Latour e Mauro Salerno



Non si è fatta attendere la bussola dell'Anticorruzione sull'applicazione del nuovo codice degli appalti. A dieci giorni esatti dall'entrata in vigore del decreto che ha mandato in pensione il vecchio testo unico, arrivano le prime indicazioni dell'Anac. Si parte dagli aspetti giudicati più urgenti per consentire al mercato di funzionare in maniera corretta, con sette linee guida in totale: procedura negoziata, commissioni giudicatrici, direzione dei lavori e dell'esecuzione, offerta economicamente più vantaggiosa, servizi di progettazione responsabile unico del procedimento. Altre ne arriveranno nelle prossime settimane, aggiungendo un tassello per volta al puzzle della regolazione leggera dell'Authority.

I sette documenti sono stati approvati dal Consiglio dell'Autorità mercoledì pomeriggio e saranno posti subito in consultazione, per consentire a imprese e pubbliche amministrazioni di valutare il loro impatto sull'applicazione del codice prima della pubblicazione definitiva. Alcuni saranno recepiti con decreto del ministero delle Infrastrutture, altri diventeranno determinazioni dell'Anticorruzione. Per tutti, comunque, c'è un denominatore comune: la volontà di incidere con

decisione sull'applicazione del Dlgs n. 50/2016. In alcuni punti, addirittura, l'Anac forza l'interpretazione delle nuove norme, tentando di fare luce su diversi passaggi che, se applicati in maniera scorretta, rischierebbero di mancare gli obiettivi della riforma, mettendo in ombra quote rilevanti del mercato. Altro obiettivo è quello di ammorbidire i molti spigoli creati da una fase transitoria troppo brusca, come dimostra il caos relativo ai bandi pubblicati a cavallo dell'entrata in vigore del Dlgs 50/2016.

Basta l'esempio delle commissioni giudicatrici, probabilmente il passaggio più rilevante di questo primo intervento, per capire la logica con cui si è mossa l'Autorità. Cantone non ha mai nascosto la delusione rispetto alla scelta di limitare agli appalti di maggiore importo (sopra la soglia Ue di 5,2 milioni per le opere pubbliche) l'obbligo di servirsi di commissari di gara indipendenti scelti, a sorteggio, da un albo nazionale gestito proprio dall'Anac. Una misura considerata decisiva in chiave anticorruzione. Con le linee guida si tenta di "correggere" l'impostazione del codice. Con due indicazioni importanti. La prima è che il presidente della commissione deve sempre essere scelto tra i commissari esterni, come peraltro previsto da un passaggio del codice. La seconda è che invece un'indicazione di opportunità che "sconsiglia" le amministrazioni dal servirsi di commissari interni per gli appalti di valore superiore al milione di euro. Indicazioni arrivano poi per la composizione degli elenchi (da realizzare con il filtro di ordini e università) e sui requisiti necessari a candidarsi come commissario di gara. Possono aspirare al ruolo professionisti con almeno 5 anni di iscrizione all'albo (che diventano 10 se in ballo ci sono gare Consip, Invitalia o di altri soggetti aggregatori), docenti universitari e dipendenti laureati con una qualifica minima di dirigente o funzionario.

Improntate al criterio di elevare al massimo l'asticella della trasparenza sono anche le indicazioni contenute nel capitolo dedicato agli appalti sotto la soglia europea. In particolare quelli di importo inferiore al milione di euro, per cui anche il nuovo codice ha confermato la possibilità di assegnazioni senza una gara formale, a valle di preventivi chiesti alle imprese sulla base di una semplice base di mercato. Anche per i micro appalti, sotto i 40mila euro, per cui è possibile l'incarico diretto a ditte di fiducia dell'amministrazione, le linee guida chiedono di passare perlomeno dall'esame di due preventivi, motivando pubblicamente le scelte. Per gli appalti oltre questa soglia e fino a un milione arrivano poi paletti sullo svolgimento delle indagini di mercato, sul contenuto degli avvisi da pubblicare per un tempo minimo di 15 giorni sul sito dell'amministrazione. Specifiche precise sono previste anche sul contenuto degli inviti alle imprese. «Considerata l'ampiezza del limite della soglia fino a un milione di euro», sottolineano le linee guida, l'obiettivo è limitare i «rischi insiti (per definizione) nella possibilità di affidare tramite procedura negoziata una porzione ragguardevole dell'intero mercato degli appalti di lavori».

Altro passaggio nel quale l'Anac preme l'acceleratore è quello relativo ai servizi di progettazione. Qui, anzitutto, viene chiarita la questione del cosiddetto "decreto parametri", il provvedimento che fissa gli importi da porre a base di questo tipo di gare. Anche se il codice parla di una mera facoltà di utilizzo del decreto, le linee guida vanno in direzione

opposta e ribadiscono "l'obbligo per le stazioni appaltanti di determinare i corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura applicando rigorosamente le aliquote di cui al Dm 143/2013". Vengono così accolte le richieste degli ordini professionali e viene confermato l'orientamento già espresso dall'Authority in altre occasioni.

Ma non solo. L'altro punto molto rilevante riguarda la qualificazione per le gare sopra la soglia di 100mila euro. Qui si dice che il fatturato globale per servizi di ingegneria e di architettura espletati negli ultimi tre esercizi antecedenti la pubblicazione del bando deve essere al "massimo pari al doppio dell'importo a base di gara". Rispetto al passato, quindi, viene abbandonato il riferimento agli ultimi cinque anni. Ma, soprattutto, vengono ammorbiditi i requisiti quantitativi. Con il vecchio sistema bisognava attestarsi tra due e quattro volte l'importo a base di gara. Con il nuovo, a seconda delle decisioni delle stazioni appaltanti, ci si potrà attestare anche su un livello più basso del doppio.

Novità di rilievo riguardano anche l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (prezzo più qualità). L'Anac apre innanzitutto alla possibilità di inserire tra i criteri di aggiudicazione anche elementi soggettivi, come il possesso di certificazioni di qualità o il rating di legalità, detenuti dall'impresa. Un'ipotesi finora negata anche dai principi stabiliti in sede europea. Possibile poi anche azzerare i punteggi assegnati allo sconto sulla base d'asta, aggiudicando le prestazioni soltanto sulla base degli elementi qualitativi, come i tempi di esecuzione o le migliorie al progetto.

Quanto al responsabile unico del procedimento, l'Anac cerca di promuovere una sua maggiore qualificazione. Così, enuncia esplicitamente la volontà di farne un «project manager» della pubblica amministrazione. Fissa i requisiti di professionalità dei Rup, da collegare alla complessità delle diverse lavorazioni. Ed enuncia in dettaglio un lunghissimo elenco di compiti. La stessa impostazione (un ampio catalogo di attribuzioni) viene riservata anche alle linee guida sui direttori dell'esecuzione e dei lavori. In quest'ultimo caso, viene stabilito un piccolo record: il documento Anac manda in soffitta 42 articoli del vecchio regolamento appalti, attualmente ancora in vigore.