

**AUDIZIONE**  
**COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**  
**5 AGOSTO 2024**

Illustre Presidente, Membri della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici,

in trent'anni dalla sua istituzione, con la legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994, il RUP non ha mai avuto l'opportunità di partecipare alla redazione della normativa del settore. Eppure tutti i codici dei contratti pubblici, in particolare quello vigente del 2023, ne hanno riconosciuto la centralità per il corretto espletamento delle procedure di affidamento e la regolare esecuzione di lavori, servizi e forniture. Vi siamo pertanto grati di questa occasione di confronto.

Le osservazioni alle risoluzioni oggetto di questa audizione sono state ottenute grazie al contributo del Centro Studi di ASSORUP, composto da 45 componenti di una comunità di oltre 800 associati che l'11 ottobre prossimo si confronterà a Roma nel secondo Congresso nazionale, al quale siete sin d'ora invitati. Istituzioni, RUP, Stazioni Appaltanti ed Operatori Economici discuteranno di intelligenza artificiale, partenariato pubblico privato negli enti locali, appalti in sanità e BIM mettendo a disposizione del Parlamento gli esiti di un confronto approfondito. Una sorta di "dibattito pubblico" che confidiamo possa far registrare proposte e raccomandazioni utili. Nell'ultimo anno oltre 8.500 RUP hanno partecipato a 12 conferenze territoriali e 46 seminari che hanno erogato più di 250 ore di formazione. Questi numeri hanno il solo scopo di farvi partecipi della nostra esperienza e rappresentatività in un settore che conta, dati ANAC alla mano, circa 160 mila funzionari e dirigenti che hanno ricoperto il ruolo di responsabile unico del progetto. Vi ringraziamo ancora quindi per questa grande opportunità che ci viene data, confidando che le nostre indicazioni possano essere utili a migliorare gli strumenti operativi.

Lasciamo agli atti della Commissione il testo completo delle nostre proposte e osservazioni formulando qui alcune precisazioni sulle risoluzioni in discussione.

Riguardo alla risoluzione dell'on. Santillo.

L'attuale sistema anticorruzione già prevede un'ampia pubblicazione degli atti delle stazioni appaltanti. Inoltre la normativa in vigore, per come interpretata dalle autorità competenti, già consente di ridurre il ricorso alla procedura negoziata in favore di quelle ordinarie. Le modifiche in materia di subappalto sono state di fatto imposte dalle regole europee sulle quali occorre un ripensamento. Ci domandiamo se le direttive europee, così dettagliate sulla materia, abbiano raggiunto lo scopo di realizzare appalti transfrontalieri. Troppe fonti del diritto complicano il quadro, soprattutto se non aderenti alla realtà che si vive sul campo. Infine, sui concessionari autostradali è evidente che ogni concessione dovrebbe garantire solo e soltanto l'equo compenso all'operatore.

Riguardo alla risoluzione dell'on. Manes.

Sulla pubblicità degli atti e sul subappalto vale quanto già osservato. I servizi di ingegneria e architettura richiedono in ogni caso dei requisiti che vanno commisurati alla tipologia di affidamento. Condividiamo pertanto un intervento che dovrebbe essere determinato da un'analisi dei dati sulla partecipazione. Non è possibile rinunciare completamente a requisiti di accesso. Sul quinto d'obbligo riteniamo che debba garantirsi alle stazioni appaltanti di intervenire con l'attuale riduzione o incremento, monitorando il requisito dell'imprevedibilità come previsto per gli appalti privati dall'art. 1664 del codice civile.

Riguardo alla risoluzione dell'on. Mazzetti

Ribadiamo che il sistema di pubblicità determina sin troppi adempimenti, tenendo conto che l'accesso civico previsto dal decreto 33/2013 permette a chiunque di poter ottenere documenti, dati e informazioni relativi a procedure di appalto. Condividiamo un intervento sulla revisione prezzi che dia maggiori certezze delle modalità e dei parametri da applicare. Allo stesso tempo osserviamo che per i contratti di durata inferiore all'annualità dovrebbe essere prevista l'inapplicabilità dell'istituto. La riduzione dei tempi del collaudo, per quanto apprezzabile, dovrebbe essere coerente con le condizioni effettive dell'appalto e la complessità dell'intervento. Sul quinto d'obbligo, fermo quanto già indicato, si osserva che l'art. 120 del contratto sulle modifiche permette comunque di intervenire con un ampio margine. Occorre investire sulla progettazione del contratto per evitare varianti ed aumenti di spesa in fase di esecuzione.

Riguardo alla risoluzione dell'on. Milani

Fermo quanto già osservato in precedenza sulla revisione prezzi, in merito alla riduzione della soglia per la procedura negoziata nei lavori si osserva – in termini più generali – la difficoltà dei RUP di individuare le imprese da invitare alla competizione, tant'è che spesso si ricorre alla richiesta d'offerta "aperta" sul mercato elettronico della PA senza scegliere gli operatori concorrenti. Sull'anomalia dell'offerta, condividiamo l'introduzione di metodi di calcolo purché di semplice ed immediata applicazione. Condividiamo anche le richieste di declinare meglio l'illecito professionale e la necessità di intervenire sul collegio consultivo tecnico che sta determinando molte difficoltà dovute all'obbligo di attivazione per forniture e servizi di valore superiori a 1 milione di euro.

Ringraziamo i deputati che hanno voluto stimolare il governo per apportare modifiche al Codice dei contratti. Come detto, ASSORUP resta disponibile per ogni approfondimento ai tavoli che verranno istituiti.



ASSORUP  
c.f. 96547140580  
posta@assorup.it

Chiudiamo questo breve intervento con una formale richiesta che chiediamo rimanga agli atti. È sempre più urgente occuparsi del personale delle stazioni appaltanti. Senza persone le organizzazioni sono macchine vuote, senza conducente. Troppo poco si è fatto in trent'anni per rendere il RUP un vero professionista degli appalti, una persona onesta, competente e responsabile nel maneggiare il denaro pubblico. Ogni giorno i media narrano di corruzione negli appalti, fornendo un'immagine falsata dell'esercito di 160 mila funzionari e dirigenti che faticano senza formazione e riconoscimenti. Chiediamo al Presidente ed a ciascun membro di questa commissione di farsi carico di istituire **un'indagine conoscitiva ai sensi dell'art. 144 del Regolamento allo scopo di acquisire informazioni e documenti sull'applicazione dell'art. 45 del Codice dei contratti pubblici con riferimento all'effettiva spesa per la formazione, specializzazione, copertura di oneri di assicurazione obbligatoria del personale nonché per gli incentivi premiali previsti, per ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, in favore del RUP e dei soggetti che svolgono le funzioni tecniche.**

Grazie per l'attenzione.

**AUDIZIONE**  
**COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**  
**5 AGOSTO 2024**

**ALLEGATO**

In merito alle risoluzioni presentate dalla VIII Commissione della Camera - Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, ASSORUP rileva, in linea generale, che esse recepiscono le criticità operative evidenziate e lamentate in questo primo anno di applicazione del nuovo Codice. Le proposte di modifica mirano a una gestione degli appalti senza intoppi, in nome della chiarezza, trasparenza e correttezza delle regole (si vedano, ad esempio, la revisione dei prezzi e il ricorso al sotto-soglia).

Tuttavia, nessuna delle proposte di modifica avanzate sembra tenere adeguatamente in conto la posizione dei Responsabili Unici del Procedimento (RUP). In particolare, la maggior parte delle proposte appare mirata a tutelare gli operatori economici o alcune fasce e categorie degli stessi, senza considerare (per una ineludibile valutazione comparativa di costi/benefici e di rischi/opportunità) il maggior carico di lavoro - che appare evidente - sulle attività dei RUP. Questi ultimi sono già gravati da responsabilità notevoli e da una mole insostenibile di adempimenti, in relazione al numero dei RUP e alle risorse effettive degli uffici chiamati ad adempiere. Inoltre, manca un bilanciamento in tema di assicurazione, incentivi e formazione.

La situazione è ulteriormente aggravata dalla mancata previsione, a fronte delle numerose e articolate modifiche proposte, di un'implementazione degli strumenti tecnici e organizzativi necessari per scongiurare le conseguenze negative di tale aggravio.

Si aggiunga, peraltro, che le modifiche proposte non appaiono sostanziali, specialmente con riferimento alle oggettive difficoltà che i RUP incontrano quotidianamente e che ne rallentano l'attività. Ciò è in contrasto con quanto previsto dal PNRR e con i principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Si propone di valutare interventi relativi a:

1. La corretta applicazione dell'equo compenso citato all'art. 8 (che, peraltro, fa riferimento alla pubblica amministrazione e non alle stazioni appaltanti ed enti concedenti, come nel resto del Codice);

2. L'effettivo riconoscimento degli incentivi tecnici, eventualmente attraverso l'introduzione di forme di controllo e sanzione a carico delle Stazioni Appaltanti inadempienti;
3. L'obbligatorietà, a carico delle Stazioni Appaltanti, della copertura assicurativa in favore del RUP;
4. L'esenzione da responsabilità erariale, amministrativa e penale per il RUP in caso di ritardi o inadempimenti derivanti da terzi (commissioni/seggi di gara, Enti certificanti, organo di vertice con effettivo potere di rappresentanza esterna, di firma e ratifica, ecc.);
5. La dichiarazione espressa di autonomia gerarchica e decisionale del RUP rispetto all'organo che lo designa o al superiore gerarchico (considerando che il RUP non ha necessariamente qualifica dirigenziale);
6. La dichiarazione espressa del principio di rotazione nella designazione del RUP (considerando che, quasi sempre, la funzione viene svolta dalle stesse persone, con conseguenti rischi anche in materia di corruzione), prevedendo misure idonee a garantirla soprattutto nelle realtà medio-piccole o in base al livello di qualificazione della Stazione Appaltante.
7. L'individuazione del CCNL maggiormente rappresentativo, che risulta spesso molto ardua, soprattutto in quei settori caratterizzati da una molteplicità di CCNL (come ad esempio nei settori della vigilanza e del portierato). Sarebbe auspicabile aggiungere nell'archivio tenuto dal CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) una marcatura che, per ciascun settore di attività, indichi il contratto maggiormente rappresentativo. Questo costituirebbe sicuramente un supporto per i RUP e una garanzia per gli stessi concorrenti di vedersi correttamente indicato il contratto più adatto.
8. Settore Sanità: Essendo la sanità un settore che svolge la sua attività nel preciso interesse del cittadino utente finalizzato alla tutela di un diritto, qual è quello della salute, costituzionalmente protetto, in primis si chiede di considerare il settore sanitario come escluso dall'applicazione del codice degli appalti, in quanto il focus non è fare business quanto trovare in tempi celeri la miglior cura da offrire al paziente. Ciò premesso siamo disposti a creare un gruppo tecnico di lavoro per sottoporre alla vs. attenzione una proposta normativa quale settore escluso al fine di preservare l'interesse pubblico del cittadino e quello del giusto operare delle imprese.

In attesa di poter lavorare alla suddetta proposta sottoponiamo alla vs. attenzione le seguenti idee migliorative:

1) Affidamento diretto (art. 50 lett.b) innalzare la soglia fino all'importo del sottoglia comunitario ora attualmente fissato in euro 221.000,00;

2) ripristinare la possibilità di stipulare il contratto, avviando i controlli previsti per legge e qualora venissero fuori dei problemi si risolve il contratto (art. 17 c. 5);

3) ripristinare la possibilità di restare fuori dalle piattaforme per importi fino ad Euro 5.000,00 (IVA esclusa), preciso che la norma in merito, Lex finanziaria 2018, sarebbe ancora in vigore, si tratta di precisarlo all'interno del codice degli appalti;

4) art. 119 da eliminare l'appalto a cascata in quanto pericoloso in sanità;

5) art. 120 si propone la seguente modifica del comma 9: "Nei documenti di gara iniziali può essere stabilito che, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, la stazione appaltante possa imporre all'appaltatore l'esecuzione alle condizioni originariamente previste. In tal caso l'appaltatore non può fare valere il diritto alla risoluzione del contratto"; per quanto attiene al comma 11 bisognerebbe definire meglio il concetto di "proroga" in modo particolare ai casi di messa in atto di grandi procedura d'acquisto che hanno uno sviluppo di ultimazione dei lavori in più anni data la notevole complessità della gara e nel caso di specie non è possibile sospendere le forniture e/o i servizi sanitari in quanto si provocherebbe una interruzione di pubblico servizio e sarebbe inoltre dispendiosissimo fare ulteriori procedure ponte, in attesa dell'aggiudicazione della gara.

6) Art. 215 eliminare il collegio consultivo tecnico per forniture e servizi, inquanto non ne ravvisiamo l'utilità;

7) Si chiede l'istituzione di una Autorità deputata a sovrintendere alla normativa sui contratti pubblici, distinta dall'Autorità anticorruzione, reputiamo la questione maggiormente funzionale anche al fine di avere un corretto supporto nel ns lavoro;

8) Art. 45 per quanto attiene alla copertura assicurativa per il personale, considerato

che attualmente le ns Amministrazioni non coprono il costo della copertura assicurativa e visto anche le disposizione della corte dei conti in merito che sostengono che l'Amm.ne non può pagare questo tipo di assicurazione, si potrebbe pensare ad una sorta di contributo al 50% una parte la metta la P.A. ed un'altra il dipendente, così si potrebbe ovviare alla problematica sollevata dalla corte dei conti.

### **SULL'ART. 45:**

Appare opportuno prevedere la nomina di un RUP esterno, una fattispecie già prevista, ad esempio, dalla normativa regionale del Friuli Venezia Giulia (Legge regionale FVG n. 2 del 5 aprile 2024). Questa possibilità si rende necessaria anche perché molte amministrazioni risultano prive di RUP con competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere.

Allo stato attuale, circa il 40 per cento delle stazioni appaltanti non eroga affatto gli incentivi, e molte li erogano in ritardo, peraltro con l'esclusione di soggetti che sono effettivamente coinvolti nell'esecuzione dei contratti pubblici. Questa situazione genera malcontento e contenzioso.

ASSORUP sta elaborando una proposta di riforma dell'Art. 45 (Incentivi alle funzioni tecniche) che sarà presentata al Congresso Nazionale.

### **ALTRE PROPOSTE**

1. Verifiche dei requisiti generali e speciali: La vigente previsione normativa consente l'aggiudicazione solo a verifiche effettuate, con unica eccezione della verifica ai fini antimafia. Ciò produce, nella pratica, l'immobilismo di molte procedure, considerato che ad oggi molte delle richieste di verifica dei requisiti non vengono elaborate dal FVOE 2.0 in tempi brevi. Sarebbe opportuno prevedere un periodo di 30 giorni, oltre il quale far valere il silenzio assenso con riserva di risoluzione.
2. FVOE 2.0: La vigente normativa dispone che le verifiche dei requisiti siano effettuate tramite tale strumento. Sarebbe preferibile un doppio canale, lasciando la Stazione Appaltante (S.A.) libera di consultare gli enti anche in forma diretta.
3. Affidamento Diretto: Dalla vigente normativa si desume che l'affidamento diretto sia realizzato avendo già verificato i requisiti generali/speciali, dandone atto nella

decisione di contrarre. Per gli affidamenti superiori a 5.000,00 euro, tale disposizione risulta di difficile applicazione, considerato che per accedere al FVOE è necessaria la richiesta del CIG. Poiché l'affidamento diretto non è una gara, sembra opportuno non vincolare la verifica dei requisiti al FVOE 2.0, prevedendo invece un canale secondario, come la richiesta agli enti al di fuori del Fascicolo.

4. Art.60: in merito all'art 60 relativo alla revisione dei prezzi, sono molti i problemi applicativi per contratti di durata inferiore od uguale ad un anno. Sarebbe opportuno esprimersi in modo chiaro sulla facoltà, senza necessaria motivazione se non data dalla durata dell'affidamento, riconosciuta dall'amministrazione di non prevedere il ricorso a detta clausola.
5. Art. 95, c. 2: La norma lascia troppa responsabilità alla S.A. nella fase di valutazione di una pendenza tributaria non definitiva. Il ruolo della S.A. e del RUP non può essere sostitutivo di una commissione tributaria o di una società di rating. In occasione di debiti tributari/fiscali non definitivi, la norma potrebbe offrire all'operatore economico la possibilità di dimostrare la propria affidabilità su criteri di valutazione tassativi, disciplinati dalla norma stessa, senza che ciò sia lasciato alla discrezionalità del RUP. Pertanto, si propone un modello di valutazione dell'affidabilità dell'operatore, basato su criteri e calcoli tassativi, che dia come risultato un valore positivo o negativo di affidabilità, basato su dati di bilancio e di esposizione debitoria.
6. Consorzi ordinari e Reti di impresa: La verifica dei requisiti ai soli consorziati esecutori dovrebbe essere estesa anche ai consorzi ordinari e reti di impresa, individuando una fase di verifica più agevole o sommaria per i non esecutori. Risulta poco comprensibile la disparità di trattamento in tal senso tra le due tipologie.
7. Soglie affidamento diretto: Per agevolare i micro affidamenti e favorire una maggiore partecipazione delle piccole imprese, sarebbe opportuno prevedere nuove fasce per l'affidamento diretto sotto i 5.000,00 euro, con richiesta CIG e verifica dei requisiti agevolate anche da un'apposita piattaforma ANAC.
8. Art. 94 Cause di esclusione automatica: Sarebbe opportuno, data la norma ormai in vigore, inserire un puntuale passaggio in merito al titolare effettivo.



ASSORUP  
c.f. 96547140580  
posta@assorup.it

9. Casellario e carichi pendenti: Sarebbe opportuno inserire una puntuale previsione dell'utilizzo dello strumento.
  
10. Tipologie di procedure: Sarebbe opportuno inserire una puntuale previsione che lasci alla S.A. la facoltà, senza ulteriore motivazione, di ricorrere alle procedure ordinarie anche sotto-soglia, in luogo delle procedure negoziate.