

Nota inviata ad ANAC per la fase di Consultazione Pubblica relativa alle:
Linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del
procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni».

1. Premessa

Come si evince chiaramente dalla relazione illustrativa del documento sottoposto a consultazione, l'ANAC ritiene essenziale assicurare che sia il RUP sia i soggetti incaricati di svolgere attività a suo supporto risultino in possesso della professionalità e delle specifiche competenze che la rilevanza dei relativi ruoli impone.

Nel quadro originariamente delineato dalle Linee guida n. 3, adottate con Delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016, tale convinzione si traduceva nella previsione in base alla quale, per gli appalti e le concessioni di particolare complessità, il RUP dovesse possedere anche la "qualifica" di project manager.

L'impostazione fatta propria dall'ANAC appare ad ASSIREP, quale prima e al momento unica Associazione Professionale che, ai sensi della L.4/2013, organizza e tutela esclusivamente la professione del Project Manager, assolutamente condivisibile perché strettamente funzionale all'attuazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione e dei correlati canoni di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa.

Allo stesso tempo però, mediante le presenti osservazioni, ASSIREP intende manifestare le proprie perplessità in merito all'opportunità di modificare le vigenti Linee guida nelle parti in cui richiedono la "qualifica" di Project Manager in capo al RUP, sostituendo tale formula con la richiesta di "adeguata formazione in materia di Project Management nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali".

E invero dette perplessità appaiono tanto più fondate considerando quello che in Italia si è visto, o meglio cosa non si è visto, nel settore della formazione, in particolare di quella professionale, ad opera dei cosiddetti "corsi" regionali e non solo. E sulla supposta "adeguatezza" di molti corsi di formazione si potrebbe discutere per ore, così come sul rispetto di norme deontologiche delle quali ASSIREP si vanta a pieno titolo.

Tralasciando le problematiche specificamente inerenti alla formazione, non essendo ASSIREP un organismo che eroga corsi né tanto meno uno degli Enti (Titolari o Titolati) di cui al D.L.13/13, con queste osservazioni, si intende censurare l'attuale propensione di ANAC a non considerare più valido o necessario quell'orientamento alla professionalità, e alle relative qualificazioni, che sembrava invece costituire uno dei paradigmi fondanti delle Linee Guida n. 3.

1.2 - Il concetto di “Competenza”

Il Governo italiano è tra i sottoscrittori della direttiva europea EQF – European Qualification Framework -, e ben presto tutte le “qualifiche” rilasciate nella nostra Nazione dagli organismi competenti (di cui alla L.4/2013 e al D.L.13/13) dovranno far corrispondere ad uno degli 8 livelli EQF ogni titolo di studio o qualifica rilasciati. Se così non sarà, i nostri geometri, per fare un esempio, non potranno circolare liberamente, come professionisti, in ambito europeo.

E ci si auspica che anche la PA in generale, e ANAC in particolare, si attengano ai dettami di detta direttiva, di cui esistono già alcuni documenti attuativi sottoscritti dalla Conferenza Stato-Regioni, e a cui qui si rimanda.

Orbene, secondo la direttiva EQF, la “COMPETENZA” si compone di tre differenti dimensioni:

- La Conoscenza (il “sapere”)
- La Abilità (il “saper fare”)
- Le competenze sociali e relazionali, o Capacità (il “saper essere”)

È del tutto evidente che riferendosi alla “qualifica” di un ruolo professionale è la “competenza” e non solo la “conoscenza” a dover essere qualificata.

D'altra parte la mera partecipazione ad un percorso formativo non garantisce, di per sé, il possesso della competenza necessaria a svolgere con professionalità una specifica funzione: solo l'esperienza maturata sul campo, infatti, può trasformare la conoscenza in competenza.

Proprio per questo, la proposta di sostituire la richiesta di una “qualifica” (professionale) con una qualche pergamena che attesti la partecipazione ad un “corso” rischia di compromettere l'interesse della collettività a che la gestione dei progetti pubblici sia affidata a persone realmente capaci e competenti.

1.3 - Il Project Manager è una professione a sé stante!

Dopo decenni di sostanziale indifferenza verso il mondo delle professioni non ordinistiche (professioni fra le quali si menzionano, a titolo di esempio, quella dei Tributaristi, degli Archeologi, degli Amministratori di condominio e, appunto, dei Project Manager), la rivoluzionaria legge 4/2013 ha permesso di suddividere il mondo delle professioni in due parti: da una parte le tradizionali professioni organizzate in ordini e collegi; dall'altra le professioni così dette “non organizzate in ordini e collegi”, bensì organizzate in Associazioni Professionali aventi i requisiti previsti dalla legge stessa.

Al MiSE il legislatore ha demandato il compito di gestire un apposito elenco pubblico (visionabile alla pagina:

<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/professioni-non-organizzate/associazioni-che-rilasciano-attestato-di-qualita>) di tutte le associazioni che possono rilasciare un “Attestato di qualità e di qualificazione dei servizi”.

ASSIREP, fin dal dicembre 2013, è presente in tale elenco.

Il citato Attestato, in quanto riferito alla qualità e qualificazione di un “SERVIZIO PROFESSIONALE”, costituisce un'attestazione, di parte terza rispetto al binomio RUP<>PA, della effettiva capacità di erogare un “servizio” in modo professionale (Professionalità intesa anche come rispetto di un codice deontologico, come aggiornamento professionale continuo, come mancanza di reclami o specifiche vertenze, ecc..), il tutto ovviamente nel rispetto degli standard de facto (es. Norme UNI).

Secondo le prescrizioni della legge, ASSIREP, così come altre centinaia di Associazioni Professionali, ha già rilasciato a migliaia di persone, e sotto la responsabilità del proprio legale rappresentante, l'Attestato di qualità e di qualificazione dei servizi professionali quali Project Manager. E tale Attestato è da noi considerato come una "qualifica" assolutamente valida in quanto ai sensi di una legge dello Stato.

Nonostante quanto disposto dalla legge 4/2013, l'ANAC, nell'affermare, come si vedrà di seguito, che non esistono le qualifiche per Project Manager, sembra mettere in dubbio la stessa esistenza di ASSIREP e, in qualche modo, avanza il sospetto che gli Attestati ad oggi rilasciati siano frutto di una sorta di millantato credito.

1.4 - Per ANAC non esistono qualifiche di Project Management?

Nella "Relazione Illustrativa", a giustificazione delle varianti effettuate alla Linee Guida in fase di consultazione, si sostiene l' "... assenza di una specifica qualifica in materia", intendendo per 'materia', si immagina, il Project Management.

Su quest'ultimo aspetto si fa presente che un conto è una "disciplina", una branca dello scibile umano, che è appunto il Project Management, un altro sono i ruoli professionali che a quella disciplina possono afferire, come è quello del Project Manager.

La specificazione dell'ANAC, per la quale non esisterebbe al momento una qualifica in 'materia', è per lo meno poco chiara in quanto sposta sulla disciplina (teoria) del project management una censura rivolta, in origine, alla sola figura professionale del Project Manager.

Al contrario di quanto sostenuto da ANAC, come di seguito descritto, esistono invece al momento moltissime 'qualifiche' sia in ambito disciplinare che professionale.

Partiamo dalla disciplina. Il Project Management nasce, come primi studi teorici, oltre 80 anni orsono, ai tempi della seconda guerra mondiale. Da quei tempi la disciplina è stata davvero molto studiata e si è andata via via consolidando. Sicuramente molto è stato scritto, e in tal senso basti constatare che al momento su Amazon risultano 1.200 libri aventi nel titolo la frase "Project management". E sono negli anni stati sviluppati dei "framework" di conoscenza che si sono imposti come standard de-facto, seppur di natura privatistica. Il più noto di tutti è senza dubbio il testo "PMBok"® del Project Management Institute americano

E alla fine tutto questo sapere è confluito, pochi anni orsono, nella Norma ISO 21500, da cui deriva, come sua traduzione, la norma UNI 21500. In tale norma sono descritti tutti i processi e tutte le aree tematiche che si devono studiare per potere affermare di possedere una adeguata conoscenza di Project Management.

Ma come si è sopra specificato, un conto è la conoscenza disciplinare e un altro la competenza professionale.

E affrontando il tema della competenza, è con grande orgoglio che noi italiani possiamo affermare di aver sviluppato la prima norma europea riferita alle competenze del Project Manager: la UNI 11648. ASSIREP ha contribuito per la sua parte allo sviluppo di tale norma, come membro del GdL13 di UNI. Tale norma tiene conto delle direttive EQF, cui abbiamo pocanzi fatto cenno, individuando per il ruolo professionale del Project Manager una equipollenza con il livello EQF n.6.

Ciò posto esistono al momento le seguenti qualificazioni in ambito Project Management e Project Manager:

- "Credenziali" di Project Management rilasciate da decenni da importanti Istituti internazionali e nazionali. Fra esse ricordiamo il PMI® americano, l'IPMA® svizzero, l'ISIPM® italiano, e, ancor più, la

Prince2 inglese, nata proprio in ambito PA britannica e imposta dalla stessa a tutti i fornitori di sua maestà;

- “Attestati di qualità e di qualificazione dei servizi professionali” rilasciati da Associazioni Professionali ai sensi della legge 4/2013 e iscritte all’apposito elenco del MiSE.
- “Certificazioni” del Project Manager, che valutano la conformità ad una norma tecnica UNI, rilasciate da Organismi di Certificazione accreditati con ACCREDIA.

In totale possiamo al momento indicare in circa una dozzina il numero di questi differenti ‘titoli’.

Quando quindi ANAC afferma che non esistono al momento delle qualifiche in materia, a quale tipo di qualifiche essa fa riferimento? Che cosa ANAC intende per ‘qualifica’?

D’altra parte, come è possibile coordinare l’asserita assenza di qualifiche con la necessità che in ogni caso anche la “formazione adeguata”, richiesta dalla proposta di modifica in discussione, venga poi attestata, certificata, qualificata con un esame o test finale? Non è forse necessario che, a garanzia dei cittadini, l’avvenuta acquisizione del “sapere” oggetto della formazione di un RUP sia comunque documentata?

Quindi, per concludere, le qualifiche in materia (sia Project Management che Project Manager) esistono, e non chiedere più ai RUP dei “titoli” ma la sola partecipazione ad un percorso formativo non è una sostituzione di una cosa con un’altra analoga, bensì un incomprensibile e pericoloso, per i consumatori finali degli appalti pubblici, cambio di strategia globale.

2. Analisi del testo attuale e proposte di modifica

2.1 - Testi presenti nella “Relazione Illustrativa”

Con riferimento alla “Relazione illustrativa” scaricabile da

http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/ConsultazioniOnline/20170612_II/Relazione%20illustrativa.pdf

Testo presente a pagina 3:

“- all’art. 4.3 è stata modificata la previsione che richiedeva la qualifica dei project manager sostituendola con la richiesta di adeguata formazione in materia di project management, in considerazione dell’assenza di una specifica qualifica in materia. Sul punto, considerato che le disposizioni in esame entreranno in vigore dopo l’adozione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l’Autorità interverrà con successive indicazioni volte ad individuare adeguati standard di riferimento”.

Considerazione

Si ritiene del tutto infondato, parlando della disciplina del Project Management, il presupposto secondo il quale andrebbe considerata l’“... assenza di una specifica qualifica in materia...”.

Come ampiamente argomentato nella prefazione, esistono da tempo qualifiche (sotto forma di credenziali, attestazioni o certificazioni) sia in ambito disciplinare (il project management) che professionale (il project manager). Semmai ci saremmo attesi che, con riferimento alla precedente versione delle Linee Guida, ANAC andasse in questa nuova versione delle stesse, specificando meglio che cosa si doveva intendere per “qualifica” di Project Manager (posseduta dal RUP) e non, come invece si sta proponendo, la cancellazione di tale richiesta di qualifica.

Proposta

Si chiede di stralciare tutto il testo in oggetto dalla Relazione Illustrativa in quanto basato su una affermazione erronea e infondata.

2.2 - Testi presenti nella Linee Guida - Paragrafo 4.3 –

Con riferimento alla attuale “Linee Guida” in oggetto, scaricabile da

http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/ConsultazioniOnLine/20170612_II/Documento_consultazione_agg_RUP_linne_guida3.pdf

Testo presente nelle Linee Guida Deliberazione N.1096 del 26 Ottobre 2016

“ 4.3. In ogni caso, 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, per i lavori particolarmente complessi, secondo la definizione di cui all’art. 3, comma 1, lett. oo) del Codice, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti di cui alla lettera c), la qualifica di Project Manager,.....”

Testo attualmente proposto e in fase di consultazione:

“4.3. In ogni caso, 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, per i lavori particolarmente complessi, secondo la definizione di cui all’art. 3, comma 1, lett. oo) del Codice, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti di cui alla lettera c), adeguata formazione in materia di Project Management nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali,”

Considerazione

Partendo dalla immotivata affermazione di fondo, sulla inesistenza di qualifiche relative al ruolo professionale del Project manager, si ritiene molto pericoloso, per il bene della collettività e per la tutela del cittadino (committente e utente finale delle opere realizzate con Appalti Pubblici), il non richiedere più al RUP il possesso di una “qualifica” quale Project Manager, sostituendo tale requisito con la sola partecipazione (.. e con quale profitto? ...) a corsi di formazione.

Inoltre citare standard di “conoscenza internazionali” quando una sentenza del Tar Lazio (N. 01228/2011 REG.PROV.COLL. N. 01088/2010 REG.RIC) già nel 2011 dichiarava tali standard non ammissibili in ambito PA, è cosa che davvero ci risulta, a dir poco, singolare.

Proposta

Si chiede di ripristinare così come era il precedente testo del paragrafo in oggetto e, semmai, si suggerisce di specificare meglio la “natura” delle qualifiche richieste. In tal senso si propone la seguente variante:

“ 4.3. In ogni caso, 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, per i lavori particolarmente complessi, secondo la definizione di cui all’art. 3, comma 1, lett. oo) del Codice, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti di cui alla lettera c), la qualifica di Project Manager, ai sensi della Legge 4/2013 e in conformità con le vigenti norme in materia (es. Uni 11648).....”

2.3 - Testi presenti nella Linee Guida - Paragrafo 4.4 --

Testo presente nelle Linee Guida Deliberazione N.1096 del 26 Ottobre 2016

*** paragrafo non presente ***

Testo attualmente proposto e in fase di consultazione:

“4.4. 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.”

Considerazione

Si ritiene l’introduzione del par. in questione assolutamente puntuale e necessaria, ancor più nell’ottica di voler differenziare il tema della “qualifica” da quello della “formazione”.

Non si capisce però il perché della necessità di rifarsi a “.. standard di conoscenza Internazionali ..” quando abbiamo la fortuna di essere al momento l’unica Nazione che può vantare standard tecnici, sia sul Project Management che sul ruolo del Project Manager, emanati dall’Ente Unico di Normazione – UNI.

Proposta

Si chiede di modificare il testo in questione del modo seguente:

“4.4. 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 Nazionali di conoscenza e di competenza di Project Management (es. Uni 21500 e Uni 11648), in materia di pianificazione, gestione e controllo dei progetti, nonché in materia di uso delle tecnologie e degli strumenti informatici.”

2.4 - Testi presenti nella Linee Guida - Paragrafo 7.4 --

Testo presente nelle Linee Guida Deliberazione N.1096 del 26 ottobre 2016 - Paragrafo ex 7.3 b

“Per appalti che rivestono particolare complessità, vale a dire che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, è necessario, il possesso del titolo di studio nelle materie attinenti all’oggetto dell’affidamento. Per gli acquisti attinenti a categorie particolari di prodotti o servizi (es. dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici) la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di anzianità di servizio ed esperienza di cui alle lettere a) e b), il possesso della laurea magistrale o quinquennale, di specifiche competenze e/o abilitazioni tecniche o dell’abilitazione all’esercizio della professione, se previsto dalle vigenti disposizioni di legge. In ogni caso, 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 ai requisiti già indicati nella presente lettera, la qualifica di Project Manager, ...”

Testo attualmente proposto e in fase di consultazione:

“Per appalti che rivestono particolare complessità, vale a dire che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, è necessario, il possesso del titolo di studio nelle materie attinenti all’oggetto dell’affidamento. Per gli acquisti attinenti a categorie particolari di prodotti o servizi (es. dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici) la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di anzianità di servizio ed esperienza di cui alla lettera a) e b), il possesso della laurea magistrale o quinquennale, di specifiche competenze e/o abilitazioni tecniche o dell’abilitazione all’esercizio della professione, se previsto dalle vigenti disposizioni di legge. In ogni caso, 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 ai requisiti già indicati nella presente lettera, adeguata formazione in materia di Project Management nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali, ...”

Considerazione

Partendo dalla immotivata affermazione di fondo, sulla inesistenza di qualifiche relative al ruolo professionale del Project manager, si ritiene immotivato e pericoloso, per il bene della collettività e per la tutela del cittadino (committente e utente finale delle opere realizzate con Appalti Pubblici), il non richiedere più al RUP il possesso di una “qualifica” quale Project Manager, sostituendo tale requisito con la sola partecipazione (.. e con quale profitto? ...) corsi di formazione.

Proposta

Si chiede di ripristinare così come era il precedente testo del paragrafo in oggetto, e semmai, si suggerisce di specificare meglio la “natura” delle qualifiche richieste. In tal senso si propone la seguente variante:

“Per appalti che rivestono particolare complessità, vale a dire che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, è necessario, il possesso del titolo di studio nelle materie attinenti all’oggetto dell’affidamento. Per gli acquisti attinenti a categorie particolari di prodotti o servizi (es. dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici) la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di anzianità di servizio ed esperienza di cui alle lettere a) e b), il possesso della laurea magistrale o quinquennale, di specifiche competenze e/o abilitazioni tecniche o dell’abilitazione all’esercizio della professione, se previsto dalle vigenti disposizioni di legge. In ogni caso, 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 ai requisiti già indicati nella presente lettera, la qualifica di Project Manager, ai sensi della Legge 4/2013 e in conformità con le vigenti norme in materia (es. Uni 11648)”

3. Conclusioni

In linea generale, partendo dalla principale preoccupazione che il legislatore ha voluto più volte ribadire all'interno della legge 4/2013 sulle professioni non organizzate in Ordini e Collegi, vale a dire la "tutela del consumatore" (che in ambito Appalti Pubblici altro non è che il "cittadino"), non possiamo che auspicare che ANAC ripristini quella illuminata specificazione che chiedeva ai RUP di determinati procedimenti il possesso di una regolare "Qualifica" ai sensi delle leggi italiane e in conformità delle normative vigenti.

La sola partecipazione del RUP a corsi di formazione non è infatti di per sé stessa garanzia di alcuna professionalità, né tanto meno di rettitudine etica e deontologica, come pensiamo nessuno più di ANAC dovrebbe sapere visti i tanti casi di corruzione che hanno coinvolto anche dei .. 110 e lode!

Semmai si chiede di specificare meglio cosa si debba intendere come "qualifica" di Project Manager, e anche in questo caso non possiamo che auspicare che ANAC, come ci piace pensare essere nel proprio DNA, tenga sommante conto di quanto dettato dalle leggi e dalle normative vigenti.

E in tal senso si fa presente che la Legge 4/2013 permette alle Associazioni Professionali presenti nell'apposito elenco de MiSE di rilasciare ai propri iscritti un "Attestato di qualità e di qualificazione dei Servizi" di Project Management. Sono dunque i "servizi" che il RUP, quale Project Manager, deve qualificare come garanzia della propria capacità e competenza nello svolgere un "incarico", un "ruolo" professionale aggiuntivo, e mai sostitutivo, a quello di RUP.

ANAC potrebbe quindi focalizzare, con riferimento ad una legge dello Stato (la 4/2013), la propria richiesta di una "qualifica" del RUP non verso la persona fisica, il RUP stesso, ma bensì verso il "servizio" professionale che tale responsabile deve essere in grado di erogare.

Tale richiesta, sempre di tipo prescrittivo, potrebbe quindi essere:

"....., a prescindere dall'importo del contratto, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti già indicati nella presente lettera, un Attestato di Qualità e di Qualificazione dei propri servizi professionali quale Project Manager, ai sensi della Legge 4/2013 e in conformità con le vigenti norme in materia (es. Uni 11648)" .