

IL RUP: DA FUNZIONARIO A PROFESSIONISTA DEI CONTRATTI PUBBLICI (BREVE ANALISI COMPARATIVA)¹

Le direttive europee in materia di contratti di concessione (2014/23/UE) e di appalti nei settori ordinari (2014/23/UE) ed in quelli speciali (2014/25/UE) non contengono disposizioni specifiche sul personale delle stazioni appaltanti chiamato a prendere parte alle diverse fasi del ciclo del contratto (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione).

In ambito comunitario l'esigenza di una maggiore professionalità delle risorse umane impegnate negli affidamenti pubblici è stata registrata con la Raccomandazione della Commissione Europea n. 2017/1805 del 3 ottobre 2017 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici "Costruire un'architettura per professionalizzazione degli appalti pubblici". Il documento stabilisce tre obiettivi strategici:

I. Sviluppare l'architettura politica adeguata per la professionalizzazione: per avere un impatto reale, è opportuno che ogni politica di professionalizzazione possa contare su un sostegno politico di alto livello. Ciò significa definire chiaramente le responsabilità e i compiti attribuiti alle istituzioni centrali, sostenere gli sforzi compiuti a livello locale, regionale e settoriale, garantire la continuità tra cicli politici, utilizzando, ove opportuno, le strutture istituzionali che promuovono la specializzazione, l'aggregazione e la condivisione delle conoscenze.

II. Risorse umane — migliorare la formazione e la gestione delle carriere dei professionisti degli appalti pubblici: gli operatori nel settore degli appalti pubblici, vale a dire il personale coinvolto negli appalti per la fornitura di beni, servizi e opere, nonché i revisori e i funzionari responsabili del controllo dei casi di appalti pubblici, devono possedere le qualifiche, la formazione, le competenze e l'esperienza necessarie al loro livello di responsabilità. Si tratta di disporre di personale esperto, qualificato e motivato, di offrire la formazione e lo sviluppo professionale continuo necessari, nonché di sviluppare una struttura di carriera e incentivi volti ad aumentare l'attrattiva della funzione degli appalti pubblici e a motivare i funzionari pubblici a conseguire risultati strategici.

III. Sistemi — fornire strumenti e metodologie atti a sostenere la pratica professionale degli appalti pubblici: gli operatori nel settore degli appalti pubblici

¹ Il presente documento è stato redatto dal gruppo di lavoro composto da: Fiorella LEONE, Onofrio DI BARI, Daniele RICCIARDI

devono essere dotati di strumenti e sostegno adeguati per agire in modo efficiente ed ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo per ciascuna acquisizione. A tal fine è opportuno garantire la disponibilità di strumenti e processi per promuovere appalti pubblici intelligenti, quali strumenti per gli appalti elettronici, orientamenti, manuali, modelli e strumenti di cooperazione, accompagnati dalla formazione, dal sostegno e dalla competenza corrispondenti, nonché l'aggregazione di conoscenze e lo scambio di buone pratiche.

A seguito della citata Raccomandazione la Commissione Europea ha sviluppato degli strumenti per realizzare una maggiore professionalizzazione di coloro che ricoprono ruoli chiave nelle procedure di appalto e concessione. In particolare è stato realizzato il progetto "**ProcurCompEU – European competency framework for public procurement professionals**" mettendo a disposizione degli Stati Membri:

- una matrice delle competenze che delinea le 30 competenze e abilità che i professionisti degli appalti pubblici dovrebbero avere a seconda del ruolo che svolgono
- uno strumento di autovalutazione che i professionisti e le organizzazioni degli appalti pubblici possono utilizzare per valutare i propri livelli di competenza e maturità organizzativa nelle competenze identificate nella matrice delle competenze
- un programma di formazione generico che mostri come le pubbliche amministrazioni possono migliorare le competenze dei propri professionisti degli appalti.

Il modello proposto da Commissione Europea è strutturato attorno alla descrizione di 4 **livelli di professionalità**.

BASE	<ul style="list-style-type: none"> • L'interessato dimostra una consapevolezza/ conoscenza fattuale di base in materia di appalti; • possiede abilità pratiche di base che gli permettono di utilizzare informazioni pertinenti al fine di espletare compiti e attività semplici nell'ambito dei processi di appalto pubblico; • produce un lavoro di qualità e acquisisce nuove abilità sotto diretta supervisione e in un contesto strutturato.
INTERMEDIO	<ul style="list-style-type: none"> • L'interessato dimostra una conoscenza fattuale e teorica degli appalti pubblici e dei settori correlati;

	<ul style="list-style-type: none"> • possiede una serie di abilità cognitive e pratiche che gli permettono di utilizzare informazioni pertinenti al fine di espletare compiti ricorrenti nell'ambito degli appalti e risolvere problemi semplici; • è in grado di eseguire i processi di appalto pubblico e i relativi compiti con scarsa supervisione.
<p>AVANZATO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'interessato dimostra una conoscenza pratica e teorica avanzata in materia di appalti pubblici; • esibisce una serie di abilità pratiche avanzate che gli permettono di affrontare compiti e problemi complessi e meno frequenti facendo ricorso a metodi e approcci innovativi; • si assume personalmente la responsabilità e la titolarità dell'adempimento dei compiti inerenti agli appalti pubblici, gestisce i contributi offerti da altri specialisti del ramo e prende decisioni chiave in diverse fasi delle procedure di appalto pubblico. Sa adattare velocemente il proprio comportamento a quello altrui e alle circostanze specifiche.
<p>ESPERTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'interessato dimostra una conoscenza pratica e teorica esaustiva e specialistica del settore degli appalti pubblici, a livello di esperto; • dispone di una vasta gamma di tecniche, metodi e abilità che gli permettono di affrontare questioni complesse, sviluppare soluzioni innovative e contribuire ad ampliare le conoscenze della propria organizzazione in materia di appalti pubblici; • esercita la propria leadership e si aggiorna in merito agli sviluppi più recenti nel campo degli appalti pubblici, assistendo e partecipando alle principali manifestazioni del settore frequentate sia da esperti che da non esperti e sulla base di tali aggiornamenti plasma la

**politica e la visione della propria
organizzazione.**

I predetti livelli possono essere raggiunti mediante il rafforzamento delle competenze individuate nella seguente matrice.



È opportuno precisare che lo studio realizzato dalla Commissione non intende imporre particolari soluzioni agli Stati membri o alle organizzazioni, né si prefigge di definire limitazioni o requisiti minimi per quanto riguarda l'accesso alle mansioni professionali relative agli appalti. Dovrebbe essere visto, al contrario, come uno strumento volontario e del tutto personalizzabile volto a:

- facilitare l'assunzione, la formazione e l'avanzamento di carriera di tutti i professionisti interessati;
- consentire alle organizzazioni di orientare la gestione delle risorse umane coerentemente ai loro obiettivi;
- innalzare il livello di competenza del personale addetto agli appalti pubblici in generale;
- valorizzare la dimensione multidisciplinare e strategica della figura del professionista degli appalti pubblici, aumentandone di conseguenza l'attrattiva.

Nell'ambito del progetto europeo sono stati inoltre prodotti report comparativi sulla professionalizzazione negli appalti pubblici nei paesi dell'Unione Europea ed in alcuni paesi terzi.

Nelle schede allegate è riportato lo stato della professionalizzazione dei RUP nei

seguenti paesi: FRANCIA, GERMANIA e SPAGNA. Per una più ampia analisi si allega una scheda sulla figura del responsabile unico del procedimento in ITALIA.

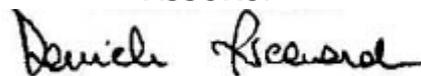
In conclusione, il sistema nazionale appare essere quello più evoluto sebbene non corrisponda esattamente alla ripartizione per livelli di competenza della proposta europea in cui si prendono in considerazione esclusivamente le capacità determinate dalla formazione. L'art. 31 del codice dei contratti vigente e le linee guida n. 3 dell'ANAC disegnano la figura del RUP stabilendo requisiti di inquadramento professionale, titoli ed esperienza per lo svolgimento delle procedure d'appalto. Nell'analisi di PrecurComp non si opera alcuna distinzione relativa alla tipologia (lavori, servizi forniture), al valore (soglia per affidamenti diretti e per procedure di rilievo europeo) o alla specificità (complessità, molteplicità delle competenze, innovatività) del contratto di appalto.

Peraltro non pare che ci sia un coordinamento delle politiche formative sul RUP lasciando a singoli attori (MIT, ANAC, DFP, SNA, ITACA, etc.) il compito di promuovere la professionalizzazione dei soggetti coinvolti nelle procedure, i quali trovano un'ampia offerta di training anche nel mercato degli operatori economici che offrono seminari e percorsi formativi, assieme alle Università che realizzano corsi e master di primo o secondo livello.

Oltre all'introduzione della suddivisione per livelli di competenza la figura del RUP, nel sistema nazionale si potrebbe ipotizzare la costituzione di un albo nazionale, così come previsto per i componenti delle commissioni giudicatrici, dal quale le stazioni appaltanti possano attingere al fine di garantire la massima professionalità per appalti e concessioni di particolare rilievo.

Roma, 7 dicembre 2022

ASSORUP



FRANCIA

Panoramica generale del sistema di approvvigionamento

In Francia, gli appalti pubblici sono organizzati tra i tre rami della funzione pubblica, vale a dire la funzione pubblica statale, la funzione pubblica locale e la funzione pubblica sanitaria. Nel 2017 gli appalti pubblici hanno rappresentato circa 89 miliardi di euro, di cui 46 miliardi di euro provenienti dalla funzione pubblica statale attraverso appalti pubblici condotti da ministeri e istituzioni pubbliche (ad esempio università), 23 miliardi di euro dalla funzione pubblica sanitaria e 20 miliardi di euro dalla funzione pubblica locale.

La Direzione degli appalti pubblici (DAE – Direction des Achats de l'Etat) è l'organismo responsabile degli appalti pubblici condotti da agenti statali. A livello regionale e locale, l'autorità e la responsabilità degli appalti pubblici sono state devolute alle autorità locali. La quinta sottodirezione (ufficio BCL), che fa parte della direzione del bilancio, è incaricata di fornire consulenza alle autorità locali su questioni relative agli appalti.

Nel 2016, il DAE ha introdotto un percorso di carriera per i suoi acquirenti statali attraverso la creazione di uno schema di certificazione della formazione per gli agenti statali che lavorano nel governo centrale / amministrazione statale locale e l'aggiunta di una famiglia "Acquisti" contenente cinque profili di lavoro di approvvigionamento nella classificazione del lavoro statale interministeriale (RIME - Référentiel Interministériel des Métiers de l'État).

Capacità amministrativa del personale addetto agli appalti pubblici

La forza lavoro degli appalti pubblici è composta principalmente da funzionari pubblici e, in misura minore, da agenti contrattuali generalmente assunti per una competenza specifica. Le amministrazioni aggiudicatrici locali spesso nominano funzionari pubblici non specializzati responsabili degli appalti pubblici, mentre le amministrazioni aggiudicatrici più grandi dispongono in genere di servizi dedicati agli appalti con profili specializzati.

Solo di recente, gli appalti pubblici sono stati riconosciuti come un'occupazione autonoma ("mestiere") all'interno della funzione pubblica statale, grazie all'introduzione di una famiglia di lavoro "acquisti" all'interno della classificazione dei posti di lavoro statali e allo sviluppo di un quadro di professionalizzazione e di un percorso di carriera dedicato per i professionisti degli appalti da parte del DAE. A livello regionale, le grandi amministrazioni aggiudicatrici hanno compiuto sforzi negli ultimi anni e hanno introdotto iniziative e pratiche per raggiungere obiettivi politici più ampi (appalti sostenibili, socialmente responsabili e per l'innovazione), come esemplificato nel riquadro sottostante.

Data la forte attenzione tradizionalmente rivolta alla formazione sugli aspetti giuridici degli appalti pubblici, i funzionari pubblici hanno generalmente una buona conoscenza delle leggi e delle procedure in materia di appalti. Al contrario, la conoscenza delle tecniche di acquisto e commerciali è stata concentrata nelle

centrali di committenza (CPB) come lo Stato CPB UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics), la Direzione degli appalti pubblici, le grandi amministrazioni aggiudicatrici e l'amministrazione statale centrale / locale del governo centrale, rendendo meno diffusa l'offerta di formazione sugli acquisti.

Gestione delle risorse umane del personale degli appalti pubblici

La gestione delle risorse umane dei professionisti degli appalti è decentrata in Francia, ad eccezione della funzione pubblica statale in cui il DAE è responsabile della politica e della strategia delle risorse umane negli appalti pubblici applicabili a tutti i servizi dello Stato, dai servizi centrali a quelli regionali e alle agenzie pubbliche. Le grandi amministrazioni aggiudicatrici regionali di solito hanno un dipartimento dedicato alle risorse umane responsabile delle decisioni di assunzione e promozione. Lo stesso vale per le amministrazioni aggiudicatrici che operano nel settore sanitario. Tuttavia, le piccole amministrazioni aggiudicatrici non dispongono di un apposito servizio appalti.

Reclutamento

Dall'introduzione del quadro di professionalizzazione da parte del DAE, i profili professionali di tutti i professionisti assunti per tutti i servizi statali, dall'amministrazione centrale ai servizi regionali e alle istituzioni pubbliche, devono essere in linea con i profili professionali definiti nella RIME. Nell'ambito della funzione pubblica locale e sanitaria, le amministrazioni aggiudicatrici assumono dipendenti pubblici sulla base della classificazione generale dei dipendenti pubblici senza fare riferimento ad alcun ruolo di appalto. Le descrizioni delle mansioni possono includere compiti relativi all'approvvigionamento, ma non necessariamente o sistematicamente. I dipendenti a contratto sono generalmente assunti in caso di necessità di competenze specifiche o tecniche in una procedura di appalto, di solito da amministrazioni aggiudicatrici più piccole.

Performance e retribuzione

Le prestazioni del personale addetto agli appalti sono valutate annualmente in linea con la valutazione annuale dei funzionari pubblici. Le prestazioni personali non sono legate al pacchetto retributivo e non esiste alcun incentivo finanziario specifico. Tuttavia, il DAE vorrebbe introdurre la creazione di nuovi incentivi finanziari per gli agenti statali nel prossimo futuro.

Progressione di carriera

Il quadro di professionalizzazione introdotto dal DAE offre un chiaro percorso di carriera per gli agenti statali. Ciò include una formazione di certificazione per i nuovi arrivati in ogni specifica posizione di acquisto, ad esempio responsabile degli acquisti, responsabile degli ordini, acquirenti, consulente esperto di approvvigionamento e assistente alla documentazione degli appalti pubblici. Inoltre, sono disponibili anche una serie di corsi di acquisto volti a far progredire le capacità e le competenze degli acquirenti esperti.

Per gli acquirenti non statali che operano presso grandi amministrazioni aggiudicatrici, l'avanzamento di carriera significa specializzazione. È il caso delle CPB e delle grandi amministrazioni aggiudicatrici che acquistano vari tipi di beni, lavori e servizi e necessitano pertanto di competenze materiali e tecniche per eseguire i loro appalti.

Nelle amministrazioni aggiudicatrici più piccole, generalmente non esiste un percorso di carriera specifico per i professionisti degli appalti.

Esperienza con quadri di competenze e politiche basate sulle competenze

Oltre al quadro di professionalizzazione e al percorso di carriera sviluppato dal DAE, l'Agenzia nazionale per l'impiego ha sviluppato una classificazione operativa delle attività e delle professioni (ROME) che comprende diverse funzioni di appalto, e il ministero della Solidarietà e della Salute ha elaborato una classificazione dei posti di lavoro per la funzione di sanità pubblica (RFPH) che include anche le funzioni di appalto.

Formazione

Come parte della loro formazione, i futuri dipendenti pubblici che frequentano scuole pubbliche come la National Administration School (ENA), l'Istituto nazionale per gli studi territoriali (INET), la National School for Public Health (EHESP) e gli istituti regionali di amministrazione (IRA), apprendono le regole / procedure generali negli appalti pubblici e nelle tecniche di acquisto. Una volta diventati dipendenti pubblici, migliorano le loro competenze e conoscenze frequentando vari corsi tra cui alcuni sugli appalti pubblici, erogati dal Centro nazionale della funzione pubblica territoriale (CNFPT), quale principale fornitore di formazione per i dipendenti pubblici.

Insieme all'Istituto di gestione pubblica e sviluppo economico (IGPDE), il DAE è il principale fornitore di formazione sulle tecniche di acquisto per gli acquirenti statali, mentre la Direzione per gli affari giuridici (DAJ) è il principale fornitore di formazione legale e procedurale.

Oltre a questi fornitori pubblici di formazione, alcuni fornitori privati propongono anche la formazione in materia di appalti pubblici.

GERMANIA

Panoramica generale del sistema di approvvigionamento

Il sistema tedesco degli appalti pubblici è fortemente decentrato a causa della struttura federale del paese che consente un ampio grado di autonomia alle autorità federali, regionali e locali. Di conseguenza, circa 30.000 amministrazioni aggiudicatrici in tutto il paese eseguono circa 2,4 milioni di euro all'anno per un volume totale di acquisti di circa 350 miliardi di euro (13% del PIL tedesco). Il ministero dell'Economia è responsabile della politica degli appalti pubblici, dell'elaborazione della legislazione e del coordinamento normativo con gli organismi europei e internazionali. Esistono quattro centrali di committenza (CPB) a livello di governo centrale con compiti diversi. Il CPB del Ministero dell'Interno (BeschA) svolge il ruolo più importante in quanto non solo acquista per le agenzie federali, ma gestisce anche il portale degli appalti elettronici e fornisce sostegno agli appalti e misure di sviluppo delle capacità per le amministrazioni aggiudicatrici locali.

Capacità amministrativa del personale addetto agli appalti pubblici

Gli appalti pubblici non sono una professione autonoma in Germania. A diversi livelli federali, sia i dipendenti pubblici che gli agenti contrattuali svolgono attività di appalto. A livello di governo centrale il 71% del personale è composto da funzionari pubblici, mentre rappresentano solo il 13% delle amministrazioni locali. Molti dipendenti pubblici del personale addetto agli appalti pubblici nei CPB sono generalisti con una laurea breve. Le posizioni più senior spesso richiedono un background accademico in discipline correlate alla materia, come diritto, economia o ingegneria.

Gestione delle risorse umane del personale degli appalti pubblici

Il ministero dell'Interno è responsabile della regolamentazione generale della funzione pubblica, ma ogni istituzione pubblica è responsabile della propria gestione delle risorse umane, comprese le assunzioni e la formazione. È comune che le grandi amministrazioni aggiudicatrici dispongano di propri dipartimenti dedicati alle risorse umane. Il personale a contratto lavora secondo le stesse norme di diritto del lavoro dei dipendenti del settore privato, mentre lo status dei dipendenti pubblici è definito dal diritto pubblico.

Reclutamento

Le assunzioni sono organizzate dalle singole amministrazioni aggiudicatrici. I posti di appalto possono essere coperti a seguito della mobilità interna del personale o tramite un concorso aperto al grande pubblico. Le descrizioni delle mansioni pubblicate possono includere requisiti di competenze specifici che variano in base alle esigenze della rispettiva amministrazione aggiudicatrice. Vi è generalmente una scarsa consapevolezza delle posizioni negli appalti pubblici a causa dell'elevata discrepanza delle retribuzioni pagate nel settore privato e pubblico.

Inoltre, è difficile attrarre esperti in materia, come gli ingegneri, a causa della natura meno attraente del lavoro amministrativo pubblico rispetto alle posizioni del settore privato. Nonostante la disponibilità di alcuni strumenti per attirare i candidati, ad esempio le maggiorazioni salariali, questi sono raramente utilizzati. Attualmente, alcuni CPB stanno intensificando i loro sforzi di comunicazione per migliorare la loro visibilità nel mercato del lavoro e attirare personale esperto.

Performance e retribuzione

La retribuzione dei committenti pubblici è disciplinata dalla legge e dipende dalla classificazione del dipendente pubblico in una delle quattro classi di carriera standard, ciascuna delle quali consiste di almeno cinque gradi. C'è una valutazione annuale obbligatoria dei dipendenti pubblici con il loro superiore, in cui vengono discussi gli obiettivi e la formazione prevista. La retribuzione correlata alle prestazioni non è prevista come componente salariale regolare dei dipendenti pubblici in Germania. I pagamenti dei bonus possono essere concessi solo in caso di risultati straordinari di un dipendente pubblico. Tuttavia, ciò comporta una procedura piuttosto burocratica e non è una pratica comune. Non esistono obiettivi specifici relativi agli appalti e incentivi finanziari per i professionisti degli appalti pubblici.

Progressione di carriera

Non esiste un percorso di carriera specifico per i professionisti degli appalti pubblici nella pubblica amministrazione. Segue la progressione regolare dei dipendenti pubblici in Germania che, in linea di principio, diviene un sistema di valutazione basato sul merito, ma in pratica ha ancora una forte enfasi sull'anzianità.

Esperienza con quadri di competenze e politiche basate sulle competenze

Nella pubblica amministrazione tedesca non esiste un'applicazione obbligatoria dei quadri delle competenze o degli strumenti strategici di gestione delle risorse umane. Tuttavia, diverse istituzioni pubbliche centrali e locali applicano volontariamente il quadro comune di valutazione (CAF) come strumento di gestione della qualità. Nel settore doganale, il quadro delle competenze doganali dell'Unione europea non è applicato all'interno delle autorità pubbliche competenti a fini strategici in materia di risorse umane, ma ne è incoraggiato l'uso per la formazione. Non esiste un quadro delle competenze con ruoli specifici in materia di appalti pubblici.

Formazione

L'Accademia federale della pubblica amministrazione è il principale fornitore di corsi per funzionari pubblici a livello federale e offre una formazione in materia di diritto degli appalti pubblici. Inoltre, la Scuola universitaria professionale federale offre un modulo opzionale in materia di appalti pubblici. Corsi sugli appalti pubblici

sono offerti anche dalle università regionali di scienze applicate per la pubblica amministrazione.

Iniziativa di professionalizzazione: avvio di un corso universitario sugli appalti pubblici

Nell'istruzione superiore tedesca, l'Università Bundeswehr di Monaco è un'istituzione leader nella ricerca incentrata sugli appalti pubblici. Ospita il Centro di Ricerca per il Diritto e la Gestione degli Appalti Pubblici, che svolge attività di ricerca nella gestione delle forniture sia private che pubbliche, coprendo i settori degli appalti industriali, degli appalti pubblici e degli appalti della difesa.

Nel 2019, la cattedra ha lanciato un programma di certificazione part-time unico per i professionisti degli appalti pubblici che mira a preparare i professionisti degli appalti pubblici per compiti di gestione nelle autorità e nelle istituzioni pubbliche e ad aiutarli ad aggiornare, ampliare o approfondire le loro conoscenze esistenti. Il programma di formazione extraprofessionale si estende su un periodo di sette mesi comprendendo 4 moduli sulla gestione degli appalti pubblici, il diritto degli appalti pubblici, l'analisi della redditività nel settore pubblico e la gestione pubblica.

Le amministrazioni aggiudicatrici più grandi, come la CPB, si affidano sia alla formazione interna che alla formazione esterna. I nuovi arrivati sono sottoposti a una formazione obbligatoria sugli appalti interni offerta in loco. Inoltre, la CPB ospita un Centro di competenza per gli appalti sostenibili, un'unità separata dedicata allo sviluppo delle capacità delle amministrazioni aggiudicatrici federali e locali.

SPAGNA

Panoramica generale del sistema degli appalti

Il sistema spagnolo degli appalti pubblici è altamente decentralizzato a causa della struttura politica del paese che garantisce alle regioni autonome un ampio grado di indipendenza. Di conseguenza, c'è una varietà di diverse istituzioni e organi di controllo a livello nazionale e regionale che governano il pubblico Approvvigionamento. Il numero totale di amministrazioni aggiudicatrici in Spagna ammonta a più di 8.000 al livello nazionale, regionale e locale. Le spese per gli appalti pubblici rappresentano circa il 10% del PIL.

Capacità amministrativa del personale degli appalti pubblici

A livello nazionale, il Ministero delle Finanze (Ministerio de Hacienda) è responsabile della politica nazionale degli appalti pubblici. Ospita la Direzione Generale per i Beni dello Stato (Dirección General del Patrimonio del Estado) che si occupa del quadro normativo generale in materia di appalti pubblici e appalti elettronici e la gestione della piattaforma di e-procurement; nonché la Direzione Generale per la Razionalizzazione e centralizzazione degli appalti (Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación) che funge da centrale di acquisto (CPB), gestendo il Sistema statale di acquisto centralizzato (Sistema Estatal de Contratación Centralizada) per l'amministrazione statale e altre attività correlate, attraverso l'utilizzo di un catalogo centralizzato degli appalti (the Conecta- Centralización).

La commissione consultiva statale per gli appalti amministrativi è un altro organismo interno al ministero delle Finanze che fornisce consulenza legale e orientamento alle amministrazioni aggiudicatrici in materia aspetti amministrativi, tecnici e finanziari.

Gli appalti pubblici non sono "professione" autonoma in Spagna. Il Codice dei contratti pubblici si limita a riconoscere il ruolo del responsabile del contratto (cioè della sola fase di esecuzione). La forza lavoro degli appalti pubblici in Spagna è composto principalmente da dipendenti pubblici (funcionarios públicos) e, in misura minore, da personale a contratto (empleados públicos). Il livello di competenza varia in modo significativo tra le istituzioni. Di solito, le amministrazioni aggiudicatrici più piccole non dispongono di personale specializzato in materia di appalti e conducono poche procedure all'anno.

Le centrali di acquisto (central purchasing body - CPB), e nella maggior parte dei casi le amministrazioni aggiudicatrici più grandi, hanno dipartimenti dedicati agli appalti e impiegare personale qualificato ed esperto nella professione di appaltatore.

Gestione delle risorse umane della forza lavoro degli appalti pubblici

Non esiste una gestione centrale delle risorse umane dei professionisti degli appalti pubblici. Nella maggior parte dei casi, i professionisti degli appalti pubblici in Spagna sono dipendenti pubblici e in quanto tali il loro status è disciplinato dal

Legge 7/2007, del 12 aprile sullo Statuto di base della funzione pubblica (Estatuto Básico de los Empleados Públicos), aggiornato dal Regio Decreto Legislativo 5/2015, del 30 ottobre sul Servizio Civile di Base Statuto (Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

Per i dipendenti pubblici del governo centrale, la direzione generale della funzione pubblica ha in gran parte accentrato la gestione delle risorse umane, lasciando solo poche funzioni ai ministeri. In misura minore, i professionisti degli appalti pubblici hanno la qualifica di personale a contratto che opera in base ad un Contratto di diritto. Tuttavia, le caratteristiche distintive dei diversi regimi sono minori in quanto alcune norme sono applicati anche ai contratti di lavoro, compresi i codici etici, le decisioni di contrattazione collettiva, individuale doveri e diritti nonché regimi disciplinari.

Reclutamento

Per il personale degli appalti pubblici nella categoria dei dipendenti pubblici, le procedure di assunzione si svolgono in modo centralizzato. A livello di governo centrale, la Direzione della funzione pubblica (Dirección General de la Funcion Publica), attualmente alle dipendenze del Ministero delle politiche territoriali e della funzione pubblica (Ministerio de Hacienda y Función Pública) è responsabile del reclutamento degli appalti pubblici professionisti.

Il reclutamento è piuttosto rigido in quanto i candidati devono già avere uno status di dipendente pubblico per qualificarsi per il posizione. L'assunzione avviene secondo le procedure concorsuali: concorso (superamento test - oposiciones), concorso (sistema eccezionale in cui i meriti sono verificati e valutati) e concorso-esame (prove di superamento e valutazione del merito). Pertanto, i posti vacanti sono pubblicati internamente e occupati solo in base alla rotazione interna. Assumere dal settore privato o attraverso un concorso pubblico non è possibile.

Visto che i candidati possono essere assunti solo tra i dipendenti pubblici interni, la qualità dei candidati non sempre soddisfa i requisiti specifici della posizione.

I dipendenti pubblici in Spagna ricevono solo una formazione di base in materia di appalti pubblici come parte del loro curriculum generale. La formazione aggiuntiva specifica per gli appalti non è obbligatoria e può solo essere fornita su richiesta nei casi in cui si ottiene una posizione di gara.

Al contrario, il reclutamento del personale degli appalti pubblici impiegato ai sensi del diritto del lavoro è organizzato in a modo decentrato ed è più comune a livello locale. Le singole amministrazioni aggiudicatrici hanno flessibilità nella definizione delle competenze richieste per l'assunzione di buyer pubblici. La conoscenza procedimentale e legale degli appalti pubblici è generalmente considerata un requisito minimo di qualificazione, ma alcune amministrazioni aggiudicatrici richiedono anche esperienza precedente o indicano che l'esperienza è considerato un requisito premiale.

Prestazione e compenso

Come per tutti i dipendenti pubblici, la retribuzione dei committenti pubblici con status di dipendente pubblico è regolata dalla legge e può essere composto da un massimo di cinque elementi: uno stipendio base, un'indennità di anzianità, un'indennità di grado, una specifica indennità di fine rapporto e un premio di risultato. A livello di governo centrale, gli ultimi due sono definiti dal rispettivo ministero. Di solito sono più elevati per un rango più alto. Vale la pena rilevare che gli stipendi degli alti amministratori pubblici in Spagna sono significativamente inferiori rispetto a quelli del settore privato, mentre le retribuzioni a livelli inferiori nel settore pubblico possono essere più elevate rispetto al privato settore.

Avanzamento di carriera

Non è definita alcuna progressione di carriera fissa per i professionisti degli appalti pubblici né per i dipendenti pubblici.

Nell'amministrazione del governo centrale, la promozione si basa formalmente su una procedura competitiva e può essere sia orizzontale (progressione di grado o di categoria, senza necessità di cambiare lavoro) che verticale (promozione nella struttura del lavoro). Tuttavia, in pratica, questa concorrenza interna si verifica raramente e le promozioni orizzontali (tra i livelli) sono più comuni, assegnate sulla base del merito e della capacità.

Esperienza con quadri di competenze e politiche basate sulle competenze

Non ci sono strutture di competenze utilizzati nella pubblica amministrazione in generale, ad eccezione di alcune esperienze a livello regionale. Tuttavia, i dipendenti pubblici sono tenuti a superare un numero elevato concorsi obbligatori che riguardano l'organizzazione dello Stato, la pubblica amministrazione, l'Unione Europea legislazione, bilancio e politiche, diritto costituzionale e amministrativo (compresi gli appalti pubblici legislazione, tipi di appalti, procedure di aggiudicazione), gestione delle risorse umane (compresa l'etica e responsabilità dei dipendenti pubblici), gestione delle finanze (inclusi budget, spese, audit pubblico) e l'acquisto di beni e servizi. Tuttavia, il Ministero delle Finanze attraverso la Consulta sugli appalti pubblici sta attualmente lavorando alla progettazione dei percorsi formativi denominati di Alta Specializzazione nel settore degli appalti pubblici. Questi curricula formativi serviranno per formare e certificare ad alto livello professionisti dell'approvvigionamento e definire un chiaro percorso di carriera.

Training

Non ci sono corsi di formazione obbligatori o certificazioni che devono essere ottenute dai professionisti degli appalti.

Tuttavia, ogni dipendente pubblico ha, come parte della formazione introduttiva generale del dipendente pubblico, un modulo su appalti pubblici. Al momento dell'assunzione, è possibile frequentare una formazione aggiuntiva in materia di

appalti pubblici compiti di appalto. Tuttavia, questi corsi sono su base volontaria e le competenze in materia di appalti lo sono ottenuto in gran parte attraverso la pratica. Data la predominanza dei dipendenti pubblici negli appalti pubblici, la formazione è erogata principalmente da enti pubblici di formazione centrali e regionali. Formazione aggiuntiva per i dipendenti pubblici può essere fornita dal mondo accademico, da fornitori privati e da altri soggetti pubblici enti di formazione. Queste sessioni di formazione coprono i livelli di competenza Base e Intermedio, come descritto nella matrice del quadro europeo delle competenze (ECF).

L'Istituto Nazionale della Pubblica Amministrazione (INAP), preposto alla formazione in generale, offre civile serve vari seminari di formazione e corsi di e-learning in materia di appalti pubblici in particolare. Là sono altri centri di formazione pubblici specializzati per dipendenti pubblici per costruire capacità in aree specifiche. Per esempio, gli appalti pubblici sono coperti dall'Istituto di studi fiscali (IEF), che è il centro di formazione e finanza pubblica spagnolo. L'IEF ha anche una formazione dedicata agli appalti pubblici (Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) che si compone di 21 lezioni, suddivise in 28 ore di lezione, con particolare attenzione alle procedure legali degli appalti pubblici. I candidati prescelti ottengono una certificazione alla fine del corso, che le autorità pubbliche considerano la conferma di un livello di competenza avanzato.

Inoltre, il comitato consultivo per gli appalti pubblici è un fornitore attivo in materia di formazione. Le priorità formative si concentrano sugli aspetti legali degli appalti pubblici sulla base della nuova legge sugli appalti pubblici approvata Novembre 2017. I rispettivi corsi sono erogati anche attraverso un portale e-learning.

Infine, ci sono anche fornitori privati che offrono una formazione su misura per gli appalti al personale contrattuale in le amministrazioni aggiudicatrici locali e regionali e il mondo accademico, che offre corsi e persino master a coloro che desiderano acquisire conoscenze in materia di appalti pubblici.

IL RUP IN ITALIA

1. Fonti

Le principali **fonti** che disciplinano questa figura, segnandone il profilo generale, sono:

- **Legge n. 241/1990** che all'articolo 5 descrive le modalità di nomina del Responsabile del procedimento.
- **D. Lgs. 50/2016**, che all'art 31 ribadisce la presenza del RUP in tutte le fasi dell'appalto;
- **Linee guida ANAC n. 3**

2. Le responsabilità del RUP

Nell'esercizio delle sue funzioni il Responsabile Unico del Procedimento riveste il **ruolo di pubblico ufficiale**, ossia di soggetto capace di determinare la volontà della Pubblica Amministrazione.

Per questo, possono essergli attribuite **responsabilità di tipo civile, penale, contabile-amministrativo e disciplinare**. Con L. 120/2020, in caso di mancato ed ingiustificato rispetto dei termini per l'aggiudicazione, si aggiunge anche la **responsabilità del RUP per danno erariale**.

3. Le principali competenze del RUP

A titolo esemplificativo si elencano alcune competenze/compiti del RUP.

Lavori

Nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento, il responsabile del procedimento deve:

1. promuovere e sovrintendere agli accertamenti e alle indagini preliminari e consentire la verifica della fattibilità tecnica, economica e amministrativa degli interventi;
2. promuovere e definire le modalità di verifica dei vari livelli progettuali, le procedure di eventuale affidamento a soggetti esterni delle attività di progettazione e la stima dei corrispettivi;
3. verificare la conformità ambientale, territoriale e urbanistica degli interventi e promuovere l'avvio delle procedure di variante urbanistica;
4. coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
5. coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo, verificando che siano rispettate le indicazioni contenute nel progetto di fattibilità tecnica ed economica;
6. effettuare le necessarie verifiche circa la rispondenza dei contenuti del documento alla normativa vigente;

7. svolgere l'attività di verifica dei progetti per lavori di importo inferiore a un milione di euro, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 31, comma 9 del Codice;
8. sottoscrivere la validazione, redatto dal soggetto preposto alla verifica;
9. proporre e coordinare i sistemi di affidamento dei lavori, la tipologia di contratto da stipulare e il criterio di aggiudicazione da adottare;
10. convocare e presiedere un incontro preliminare per l'illustrazione del progetto e per consentire osservazioni allo stesso;
11. assolvere agli obblighi di pubblicità, informazione e trasparenza.

Nella fase di esecuzione, il RUP propone l'individuazione di un direttore dei lavori e impartisce allo stesso (con disposizioni di servizio) le istruzioni necessarie per garantire la regolarità dei lavori. Inoltre, autorizza il direttore dei lavori alla consegna dei lavori e svolge le attività di accertamento della data di effettivo inizio, nonché di ogni altro termine di svolgimento.

Nella fattispecie, il Rup deve:

1. provvedere a verificare che l'esecutore corrisponda alle imprese subappaltatrici i costi della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto, senza ribasso;
2. adottare gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione;
3. prima della consegna dei lavori, valutare le eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento;
4. autorizzare le modifiche, nonché le varianti, dei contratti di appalto in corso di validità;
5. controllare il progresso e lo stato di avanzamento dei lavori;
6. approvare i prezzi relativi a nuove lavorazioni originariamente non previste;
7. assegnare le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali;
8. ordinare la sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse o necessità;
9. disporre la ripresa dei lavori e dell'esecuzione del contratto;
10. attivare la definizione con accordo bonario delle controversie che insorgono in ogni fase di realizzazione dei lavori;
11. rilasciare il certificato di pagamento dopo esito positivo del collaudo della verifica di conformità;
12. rilasciare all'impresa affidataria copia conforme del certificato di ultimazione dei lavori emesso dal direttore dei lavori;
13. trasmettere all'amministrazione aggiudicatrice, entro 60 giorni la documentazione relativa alle fasi della progettazione ed in particolare: il contratto, la relazione al conto finale, gli ordinativi di pagamento; la relazione dell'organo di collaudo e il certificato di collaudo; la documentazione relativa

agli esiti stragiudiziali, arbitrali o giurisdizionali del contenzioso sulle controversie;

14. rilasciare il certificato di esecuzione dei lavori entro 30 giorni dalla richiesta dell'esecutore.

Servizi e forniture

Il Rup, nelle procedure di affidamento di contratti di servizi e forniture, formula proposte agli organi competenti e fornisce dati e informazioni nelle varie fasi della procedura.

Nello specifico, deve:

1. svolgere, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto (salva diversa disposizione dalla stazione appaltante);
2. coordinare la progettazione, eseguendo accertamenti e indagini idonei a consentire la stessa;
3. curare l'andamento delle attività istruttorie dirette alla predisposizione del bando di gara relativo all'intervento;
4. svolgere, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione, le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione;
5. autorizzare le modifiche, nonché le varianti contrattuali con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui il Rup dipende, nei limiti fissati dal Codice;
6. assolvere agli obblighi di pubblicità, informazione e trasparenza;
7. trasmettere, al soggetto incaricato della verifica di conformità: copia degli atti di gara; copia del contratto; documenti contabili; risultanze degli accertamenti della prestazione effettuata; certificati delle eventuali prove effettuate;
8. rilasciare l'attestazione di regolare esecuzione su proposta del direttore dell'esecuzione;
9. predisporre un piano di verifiche da sottoporre all'organo che lo ha nominato;
10. presentare una relazione sull'operato dell'esecutore e sulle verifiche effettuate.

4. L'assunzione dell'incarico di RUP

Ogni affidamento contrattuale presuppone la nomina di un RUP, che avviene con atto formale del dirigente (o di altra figura preposta all'unità organizzativa di riferimento), solitamente con il primo atto d'avvio della procedura (es. determina a contrarre).

Mancando la nomina, le funzioni di RUP per il singolo procedimento sono assunte dal funzionario preposto all'unità organizzativa interessata.

L'ufficio di RUP è obbligatorio e non può essere rifiutato.

5. Chi può essere RUP

Il RUP deve essere nominato tra dipendenti di ruolo della stazione appaltante addetti alla medesima unità organizzativa cui è preposto il soggetto apicale che lo nomina, dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere.

Servizi e Forniture

Il RUP, per contratti relativi a servizi e forniture, deve possedere le seguenti qualifiche:

IMPORTO	TITOLO	ESPERIENZA
Inferiori alle soglie	Diploma istituto tecnico superiore 5 anni	5 anni
	Laurea triennale	3 anni
	Laurea quinquennale	2 anni
Pari o superiore alle soglie	Diploma di laurea triennale/magistrale o specialistica	5 anni
	Diploma istituto tecnico superiore 5 anni	10 anni

In caso di assenza di idonea figura in organico, il ruolo di RUP può essere affidato a un dirigente o dipendente amministrativo. In tale evenienza, la stazione appaltante valuta se, per il particolare oggetto dell'appalto, è necessaria la costituzione di una struttura di supporto ai sensi dell'art. 31, comma 11, del codice.

Lavori pubblici ed i servizi attinenti all'ingegneria e architettura

Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP **deve essere un tecnico**; ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare.

IMPORTO	TITOLO	ESPERIENZA
< 150.000	Diploma istituto tecnico superiore 5 anni	3 anni
150.000 < 1.000.000	Diploma istituto tecnico superiore 5 anni	10 anni
	Laurea triennale materie tecniche, abilitazione all'esercizio della professione, iscrizione al relativo Albo	3 anni
	Laurea quinquennale materie tecniche, abilitazione all'esercizio della professione	2 anni
1.000.000 < soglia	Diploma istituto tecnico superiore da 5 anni	15 anni
	Laurea triennale materie tecniche, abilitazione all'esercizio della professione, iscrizione al relativo Albo	5 anni
	Laurea quinquennale materie tecniche,	3 anni

	abilitazione all'esercizio della professione,	
> soglia	Laurea quinquennale materie tecniche, abilitazione all'esercizio della professione, iscrizione al relativo Albo	5 anni

Titoli di studio ed esperienza del RUP

Il **diploma** di un istituto tecnico superiore di secondo grado al termine di un corso di studi quinquennale di perito industriale, perito commerciale, perito agrario, agrotecnico, perito edile, geometra/tecnico delle costruzioni e titoli equipollenti ai precedenti.

La **laurea triennale** in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche o equipollenti, scienze naturali e titoli equipollenti ai precedenti.

La **laurea quinquennale** nelle materie indicate nella triennale.

L'anzianità di servizio ed **esperienza** deve essere riferita nell'ambito della programmazione, progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione di appalti e concessioni di lavori.

6. Quando nominare il RUP

Le stazioni appaltanti, per ciascuna procedura di affidamento di un appalto o di una concessione, nominano un responsabile unico del procedimento per le fasi di: programmazione; progettazione; affidamento; esecuzione.

Il Rup deve essere nominato per:

- gli affidamenti relativi a lavori, prima del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- lavori non soggetti a programmazione, contestualmente alla decisione di realizzare gli stessi;
- servizi e le forniture, contestualmente alla decisione di acquisire i servizi e le forniture.

7. Incentivi

Gli incentivi per le funzioni tecniche sono disciplinati dall'art. 113 del dlgs 50/2016 che individua un fondo del 2% destinato a diverse attività tecniche comprese quelle svolte dal Rup. Questo fondo è ripartito, per ciascuna opera, in una quota dell'80% da destinare alle funzioni tecniche indicate e una quota del 20% da accantonare per l'acquisto, da parte dell'ente, di beni, strumentazioni e tecnologie finalizzati a progetti di innovazione, modellazione elettronica, banche dati e procedure informatizzate per il miglioramento della capacità di spesa dell'ente.