



10 Roma Congresso Nazionale 6 e 7 ottobre 2023



Trascrizione degli Atti
a cura di Giulio Biondi
Postfazione di Daniele Ricciardi



Indice

Introduzione p.3

Trascrizione degli atti: 06 ottobre 2023

Saluti Istituzionali p.4

- On. Sergio Costa - Vicepresidente Camera dei Deputati
- Sen. Maurizio Gasparri - Vicepresidente Senato della Repubblica
- On. Paolo Zangrillo - Ministro per la pubblica amministrazione
- Avv. Paolo Grasso - Capo Gabinetto Vicepresidente del Consiglio dei Ministri
- Prof. Giuseppe Busia - Presidente Autorità Nazionale Anticorruzione
- Avv. Daniele Ricciardi - Presidente Assorup

Panel: PNRR e Infrastrutture

Saluti Istituzionali p.8

- On. Mauro Rotelli - Presidente Commissione Lavori Pubblici - Camera dei Deputati
- On. Agostino Santillo - Commissione Lavori Pubblici - Camera dei Deputati

Interventi p.8

- Avv. Massimiliano Brugnoletti, Studio Legale Brugnoletti & Associati “PNRR: tra strumenti eccezionali e nuovo codice dei contratti”
- Ing. Luici de Minicis, Coordinatore RUP PM gestione appalti - Giubileo 2025 SpA “Il RUP ad orologeria”
- Ing. Alessio Bertella, Manager BIM & Digitalisation - Harpaceas Srl “Le competenze digitali: il BIM”
- Dott. Libero Cafaro, Direttore commerciale - Icover SpA “La verifica progettuale: le sfide nelle infrastrutture”

Panel: Gli appalti in sanità

Saluti istituzionali p.13

- On. Luciano Ciocchetti, Vicepresidente Commissione Sanità - Camera dei Deputati

Interventi p.13

- Dott.ssa Maria Cristina Cavallarin, Dirigente amministrativo - AUSL Ferrara “La complessità degli acquisti nel sistema sanitario”
- Ing. Valeria Mantenuto, Dirigente ingegnere gestionale - AGENAS “Mappatura dei processi di edilizia sanitaria”
- Ing. Franco Trifirò, Direttore UOC Tecnico Patrimoniale - AOU “Gaetano Martino” di Messina “Management degli acquisti e dei contratti in sanità”
- Dott. Raffaele Petrosino, Presidente - Associazione Campana Economisti e Provveditori della Sanità “La progettazione dei servizi in sanità”
- Avv. Matteo Valente, Consulente - Consorzio Leonardo Lavori e Servizi “L'esperienza degli operatori economici”
- Dott. Egidio Lancione, IHS Sales Leader Centro Italia – N.G.C. Medical Srl “La gestione in service nella sanità italiana”

Trascrizione degli atti: 07 ottobre 2023

Saluti Istituzionali p.26

- On. Andrea Catarci, Assessore al personale - Roma Capitale

Panel: La professionalizzazione del RUP

Interventi p.26

- Prof.ssa Valentina Lostorto, Dirigente - Scuola Nazionale dell'Amministrazione “Il ruolo di SNA nella professionalizzazione del RUP”
- Prof. Gustavo Piga, Direttore Master Procurement Management - Università di Roma Tor Vergata “La sfida delle competenze del RUP”
- Dott.ssa Adele Tramontano, Direttrice Scuola di formazione capitolina - Roma Capitale “La nuova interazione didattica nell'era digitale”
- Avv. Angelita Carucciolo, Consulente - CEIDA “L'esperienza formativa in presenza per il RUP”
- Cav. Benedetto di Iacovo, Segretario generale - Confial “Le tutele sindacali del RUP” relazione in rappresentanza dott. Vecchi
- Dott. Giorgio Guglielmino, Responsabile - Wolters Kluwer Italia Srl “Gli strumenti di supporto per le decisioni”
- Dott. Lorenzo Fortini, Responsabile sottoscrizione - AIMUW Spa “La gestione della colpa grave negli affidamenti pubblici”
- Dott.ssa Arianna Fabbri e Stefano Venturi, Responsabile formazione - Myo EDK Spa “Servizi a supporto del RUP”

Panel: Gli orizzonti dei ASSORUP

Postfazione p.35



Introduzione

La figura del Rup (responsabile unico del procedimento, ora del progetto) è stata introdotta nel 1994 con la legge Merloni. Da allora crescente è stata l'attesa della costituzione di una comunità di Rup, attenta a scambiarsi best practices e orientata all'aiuto reciproco nella complessa gestione degli appalti, proponendo migliorie e proposte in un settore calato in quadro normativo talvolta refrattario e fossilizzato su regolamenti imposti dall'alto. Assorup, prima associazione italiana dei responsabili unici del progetto (Rup) che gestiscono gli appalti e le concessioni pubbliche, ha saputo cogliere e concretizzare questa esigenza organizzando a Roma il primo Congresso nazionale riservato ai Responsabili unici del progetto operanti nel nostro Paese.

Di rilievo la scelta lessicale: congresso, in luogo di convegno. Quest'ultimo termine denota per lo più un momento di riflessione e di confronto; in un'ottica più programmatica, per non definirla militante, la parola congresso definisce invece la volontà dei convenuti di prendere decisioni anche più impegnative e questo è auspicio di un preludio a una definizione di impegni operativi che possano essere di supporto a tutte le strutture pubbliche nel raccordo tra istituzioni e programmi di investimento.

Nella prima delle due giornate di lavori, i principali temi affrontati sono stati i seguenti: PNRR e infrastrutture, unitamente agli appalti in sanità. Segnatamente a quest'ultimo aspetto, Assorup ha chiesto un tavolo tecnico per semplificare le regole degli appalti in sanità, nel rispetto della concorrenza e della trasparenza. Nella seconda giornata del Congresso, il dibattito si è invece focalizzato sul tema della professionalizzazione del Rup. Per la certificazione delle competenze una delle proposte emerse è stata la così detta patente del Rup, strutturata articolata in quattro livelli di complessità, utile ai fini del riconoscimento, oltre ai titoli accademici e all'esperienza pregressa, delle competenze delle persone impegnate nelle procedure di gara, che in Italia hanno un valore superiore a 300 milioni di euro.

Questi i temi salienti che si sono avvicendati nel primo Congresso Nazionale Assorup, concepito dal Presidente dell'associazione Avv. Daniele Ricciardi come importante occasione per fare comunità e affrontare le principali questioni che riguardano la categoria dei Responsabili Unici del Progetto. A costoro il Convegno tenutosi a Roma il 6-7 Ottobre 2023 ha dato la possibilità, presenti le principali Istituzioni del settore, di esprimere posizioni e formulare proposte per migliorare il sistema italiano dei contratti pubblici.

In questo contributo si sono raccolte in forma scritta le relazioni e gli interventi intercorsi nelle due giornate di Convegno, previa informativa e consenso dei partecipanti relatori.

Giulio Biondi

On. Sergio Costa - Vicepresidente Camera dei Deputati

Le gare pubbliche, informa l'On. Costa, sono mediamente 215.000 all'annuo e il giro economico da esse generato supera i 200 miliardi annui: trattasi di cifre considerevoli, sintomo di come attraverso l'operato del Rup passi lo sviluppo del territorio. Questo aspetto, talvolta, tende a rimanere come sotto tono, come se non fosse poi così significativo. In verità il Rup nella propria qualifica e accezione di responsabile del procedimento, ora invece del progetto, è una figura imprescindibile: senza di esso il denaro coinvolto nelle procedure di cui sopra, difficilmente potrà attivare un sistema economicamente virtuoso. Attualmente, incombenze quali la gestione del PNRR, dei Fondi di sviluppo e coesione piuttosto che dei Fondi complementari o dei Fesr e altre risorse ancora, si pongono come occasioni capaci di collocare il Rup entro una dimensione focale, attribuendo ad esso una importanza non professionale, ma anche politica. Come sopra accennato, affinché il Rup sia effettivo nonché credibile riferimento sul territorio per lo sviluppo dello stesso, sarà necessaria, avverte l'On. Costa, l'implementazione di alcuni aspetti in seno al suo operato: una continua e costante formazione e, in linea generale, una tutela e al contempo una perimetrazione della figura professionale tale da consentire al Rup di inquadrarsi nel perimetro della Pubblica Amministrazione in maniera più consona e strutturata di quanto attualmente accada. In merito allo stretto legame, in termini di rappresentanza e di credibilità, tra politica territorio e Rup, è opportuno precisare che se sulle scelte della politica il lavoro del Rup è territorialmente visibile, questo significa che il Rup è come se fosse la risultanza, o la rappresentanza, dello Stato sul territorio. Se così non fosse, lo Stato perderebbe credibilità poiché ogni sforzo della politica, per mezzo dell'operato del Rup, non sarebbe concretamente vissuto dal territorio, non ve ne sarebbe traccia alcuna. In altre parole, la sensibilizzazione intorno alla figura del Rup che è opportuno creare e diffondere è la seguente: il Rup non è un qualunque dipendente ma è il rappresentante dello Stato sul territorio, in termini di appartenenza, a prescindere dagli schieramenti interni alla politica. Questa, sostiene l'On. Costa, è la direzione da perseguire: il ruolo del Rup deve essere riconosciuto senza retorica e connotato entro una adeguata profilatura, perché è questo che attualmente serve al Paese.



• **Sen. Maurizio Gasparri - Vicepresidente Senato della Repubblica**

Il tessuto della democrazia, connotato da una certa complessità democratica che è opportuno non diventi complicazione burocratica, si sostanzia nelle attività non solo dal Parlamento ma anche delle associazioni che si costituiscono, come Assorup. Il Rup tratteggiato dal Sen. Gasparri è definibile come il competente, colui che deve facilitare le cose non facili. Trovandosi ad operare entro una produzione legislativa non lineare e complicata, ci si augura che il Rup, agendo a modo di decoder, possa conseguire ottimi risultati. In questo senso, il numero delle adesioni all'associazione, gli obiettivi comuni incentrati sulla necessità di formazione, semplificazione e introduzione di best practices sono tutti elementi che fanno ben sperare circa il supporto che Assorup sarà in grado di fornire alle attività del Governo e della Pubblica Amministrazione.

La competenza è la base di tutto, chi non sa nulla non può che fare guai, Assorup, conclude il Sen. Gasparri, è una associazione di competenti e quindi degni di un ringraziamento per il contributo che sarà apportato alla politica..



• **On. Paolo Zangrillo - Ministro per la Pubblica Amministrazione**

A seguito di recenti interventi e modifiche normative, con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti la figura del Rup, il responsabile unico del progetto, diventa sostanzialmente il perno della realizzazione di ogni appalto. Da un punto di vista prettamente lessicale questa figura è passata da essere definita come responsabile unico del procedimento a responsabile unico del progetto.

Il dato letterale è importante: come sopra accennato, il Rup diventa focale della realizzazione dell'appalto di servizi, lavori, e/o forniture e le attività espletate assumono la valenza non solo di un procedimento ma di un progetto. Per mezzo del termine progetto, il legislatore ha verosimilmente messo in evidenza che quello da portare termine non è solo un procedimento ma, in un'ottica sistemica, questo si pone come un progetto, ovvero come la realizzazione di un bene superiore che altro non è che il miglioramento e il benessere generale della collettività. Questo intento è desiderata in merito all'attività del Rup, sostiene l'On Zangrillo, trova conferma se si considera la funzione primaria ed esso affidata: assicurare il completamento dell'intervento pubblico, nel rispetto dei tempi e degli obiettivi e delle mansioni connesse al suo incarico. A tal riguardo il Rup è infatti titolare di compiti di supervisione, coordinamento e indirizzo.

A ciò si aggiunga anche un a gare siano agili, con tempi definiti capaci di produrre un vantaggio sia rispetto alle attività economiche sia circa la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. In questo scenario la rilevanza del Rup è centrale: essendo questi il motore dell'azione pubblica e tenendo in conto che, obiettivi del PNRR a parte, l'entrata in vigore del nuovo codice non ha prodotto un blocco dell'attività ma ha inaspettatamente fatto aumentare le gare del 16% con un valore bandito superiore del 80% rispetto a quello quantificato per il 2022, il valore totale delle gare di inizio 2023 ha raggiunto circa 54 miliardi di euro. Segnatamente al Rup, per adempiere con efficacia e consapevolezza ai propri incarichi, questi deve necessariamente essere capace e competente e in quest'ottica, commenta l'On. Zangrillo, le proposte e i progetti formativi di Assorup sono certamente da considerarsi iniziative meritevoli, nonché momenti importanti di condivisione e confronto tra professionisti su tematiche cruciali per il benessere della collettività. Sul versante formativo il Governo ha emanato una direttiva a tutte le Pubbliche Amministrazioni affinché il monte ore medio delle attività di formazioni dei pubblici dipendenti venga triplicato, le principali piattaforme e-learning siano implementate con contenuti sempre aggiornati ed esaustivi sulle norme e sulle procedure dei nuovi contratti pubblici. È importante, conclude Zangrillo, dare efficacia alle norme tramite la formazione in ambiti così rilevanti nel nostro sistema Paese.

Avv. Paolo Grasso - Capo Gabinetto Vicepresidente del Consiglio dei Ministri

Meritevole e indispensabile, sostiene l'avv. Grasso, è la finalità perseguita da Assorup di costruire una rete di Rup capaci di supportarsi reciprocamente e di presentare proposte alle istituzioni al fine di migliorare il sistema dei contratti pubblici. La figura del Rup è strategica nel contesto degli appalti pubblici: divenendo il responsabile non più del procedimento ma del progetto, il Rup è infatti chiamato ad occuparsi dei procedimenti utili ad inverare tutte le fasi delle procedure, fino all'esecuzione dei contratti. Il Rup nel suo operato deve agire tenendo fede al principio risultato, sul quale l'art. 1 del Codice insiste; in virtù di questo principio il Rup deve operare con la massima tempestività, assicurando un virtuoso rapporto qualità-prezzo.

Prodromica al raggiungimento del risultato, sostiene il relatore, è la fiducia nell'azione legittima e trasparente dell'amministrazione. Il grado di fiducia nei confronti del Rup si misura attraverso il sistema di tutele del Rup, prima fra tutte la corresponsione di incentivi a bilancio delle grandi responsabilità che hanno i Rup. Questi, conclude l'avv. Grasso citando il sociologo W. James, deve «agire come se le proprie azioni potessero fare la differenza: la fanno».

Prof. Giuseppe Busia - Presidente Autorità Nazionale Anticorruzione

Come si fanno i contratti: è questa la sfida, la differenza risiede nella qualità di ciò che si offre, nel modo di progettazione e nella capacità di gestione dei contratti. Questi elementi influenzano e determinano la risonanza del contratto sull'esterno. Nel suo operato il Rup deve avere presente che il contratto è volano di sviluppo solo se l'impatto dello stesso va oltre il mero oggetto del contratto. In virtù di questa considerazione, sostiene il Presidente ANAC Busia, in tutte le gare attentamente progettate senza avere come unico obiettivo la mera costruzione delle medesime il Rup è chiamato a portare un propium, ovvero quel valore aggiunto tipico della propria professione che può qualificare il progetto o l'investimento del quale di sta occupando. In questo modo trova concretezza quella buona discrezionalità amministrativa menzionata nel Codice degli Appalti. Oltre al progetto, è elemento importante anche la qualificazione delle stazioni appaltanti, che si concretizza in tre elementi: organizzazione, strumenti e persone. Queste ultime costituiscono la parte fondamentale perché sono le persone che fanno la differenza, inserendo nelle procedure di gara tutti gli elementi necessari a migliorarle in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Preliminare a quanto sopra esposto è una certa esperienza e una solida formazione degli attori coinvolti nei processi poiché l'elemento chiave per fare gare di qualità è affidarle a Rup esperti e formati. È opinione del Prof. Busia che solo se le stazioni appaltanti pretendono e si servono dei migliori Rup potranno degnamente presentarsi al mercato e dare prova delle proprie capacità. Un Rup efficiente, tuttavia, oltre ad essere formato ed avere esperienza, deve anche essere economicamente valorizzato.

Intento di ANAC è quindi far crescere la coscienza e la consapevolezza dell'importanza dei contratti e della figura del Rup, che deve assumersi la responsabilità nel formarsi e nel mettersi in gioco, misurandosi con l'investimento continuo sulla propria persona. L'Autorità Nazionale Anticorruzione, conclude Busia, favorirà, nei limiti di quello che è l'ordinamento, l'importanza di fare passi ulteriori in questa direzione.

Avv. Daniele Ricciardi Presidente Assorup

La produzione normativa e la determinazione di procedure sugli appalti pubblici vantano uno storico trentennale. Da altrettanto tempo si legifera e si commenta sulle caratteristiche professionali e sull'operato del Rup ed è proprio Assorup, in occasione del Primo Congresso Nazionale 2023, che per la prima volta chiede con forza alle istituzioni di riconoscere ruoli e competenze al Rup. Ad oggi, informa il Presidente di Assorup Avv. Ricciardi, bisogna ammettere che molti sono ancora i passi da compiere, senza tuttavia disconoscere che sul territorio nazionale ci sono eccellenze, persone che si scontrano quotidianamente con la realtà dei contratti pubblici: ammontano a 300 miliardi di euro i codici identificativi di gara (CIG) acquisiti nel 2022 e si annoverano almeno 160.000 Rup in Italia, l'operato dei quali necessita di tutele, di riconoscimenti formativi e di incentivi economici.

In questa logica, argomenta Ricciardi, l'associazione Assorup si fa promotrice della così detta patente del Rup, strumento di certificazione delle proprie competenze da un lato e di tutela dall'altro, infatti, il Rup può rifiutare l'incarico se ritiene di non averne le competenze. Dunque la patente è necessaria per non evitare quegli incidenti che possono accadere per la complessità della materia e degli adempimenti sempre maggiori in capo ai Rup. La patente, conclude Ricciardi, è strettamente relata al tema degli incentivi, al riconoscimento anche economico delle competenze professionali acquisite. La patente del Rup verosimilmente deve portare il Paese e le istituzioni a investire sulle persone, non sulle organizzazioni, ma sulle persone che muovono le organizzazioni.

PANEL: PNRR E INFRASTRUTTURE

Saluti Istituzionali

On. Mauro Rotelli - Presidente Commissione Lavori Pubblici - Camera dei Deputati

L'introduzione del nuovo Codice degli Appalti rappresenta una riforma significativa, un milestone del PNRR, figlio di una legge delega votata in Parlamento e da tempo attesa dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli operatori, nell'ottica di semplificazione delle procedure. È fondamentale, sostiene l'On. Rotelli che i funzionari dirigenti designati allo svolgimento di questa complessa e delicata attività siano supportati affinché alle molte responsabilità siano associate anche adeguate competenze e sia assicurata una formazione specifica degli stessi. Questo è uno degli obiettivi di Assorup ma è opinione condivisa, nonché augurio dell'On. Rotelli, che tale indirizzo debba permeare anche l'azione di un legislatore attento e consapevole.

On. Agostino Santillo - Commissione Lavori Pubblici - Camera dei Deputati

In una normativa incompleta e lenta nell'evoluzione, è preferibile una buona norma e un Rup non formato o una norma fallace e un Rup capace di interpretare la norma e attuare un contratto? Essendo l'elemento chiave dell'attuazione di un contratto, è preferibile, sostiene l'On. Santillo, che il Rup sia formato e capace di attuare in tutte le fasi un contratto. Occorre, in altri termini più semplicistici, che vi sia un Rup più adeguato di quanto sia adeguata la norma, a prescindere dalle diversificazioni di competenze ed esperienze da questi maturate. In un rapporto dialettico tra centralizzazione ed esternalizzazione di incarichi e di professionalità, in merito alla tutela del bene comune la consulenza sia pure esternalizzata, ma il controllo del processo deve essere in mano all'ente pubblico, ovvero al Rup. Con un riferimento alla necessità distinguere la professionalità del Rup a seconda del contratto che dovrà curare e alla urgente certificazione delle competenze di questi affinché si garantisca attestazione di specifiche competenze cui corrispondere giusta premialità del lavoro svolto, si conclude l'intervento dell'On. Santillo.

Interventi

Avv. Massimiliano Brugnoletti, Studio Legale Brugnoletti & Associati "PNRR: tra strumenti eccezionali e nuovo codice dei contratti"

È opinione condivisa che il Presidente di Assorup Avv. Ricciardi nel costituire tale associazione abbia avuto l'intuizione di accogliere una esigenza, un vuoto, un desiderio comune a tante persone, ovvero i Rup, che sono i motori del nostro territorio, l'operato dei quali costituisce il 20% del PIL nazionale.

In accademia da tempo ci si chiedeva chi fosse il responsabile del procedimento: è colui che fa andare le carte avanti da un ufficio all'altro, questa è l'idea diffusa. Il Codice dei contratti pubblici, commenta l'avv. Brugnoletti, individua invece nel Rup un project manager, non solo uno che porta carte da un ufficio all'altro, ma è un vero e proprio manager che gestisce lavori servizi e forniture per milioni di euro e che altro non fa se non gestire gli interessi di tutti i cittadini. Riconoscendo la valenza una figura professionale già operante e codificata, il nuovo Codice degli Appalti assegna al Rup un ruolo ancora più maturo, a partire dal nome: la qualifica di responsabile del progetto fa venir meno l'idea antica del funzionario passacarte in favore, appunto, di un progetto che non è

solo l'opera ma anche il servizio le forniture. Quindi il Rup assume un ruolo più nevralgico.

Relativamente alla norma, interessante notare come il Codice dei contratti pubblici, scritto da una commissione di Stato e fatto proprio dal Governo, ha congegnato un codice diverso dalla consueta produzione legislativa: prendendo spunto da direttive i cui considerando sono più importanti delle norme stesse, il Codice inserisce nella prima parte 18 articoli e li pone come principi. La scelta di individuare i principi prima delle norme conferisce più enfasi ai principi stessi: su tali principi si fondano il codice e le norme di dettaglio. La scelta di inserire la normativa sul Rup nei principi, specificatamente all'art. 15, è ulteriore chiara lettura dell'importanza strategica e fondamentale di questo attore.

Un secondo aspetto da rilevare è il principio di fiducia menzionato nell'art. 2: è rivoluzionario, commenta l'avv. Brugnoletti, trovarne menzione in un testo normativo. Inseribile in un contesto di attenzione alla legalità e lotta anticorruzione, calato sul piano dei contratti pubblici, il principio della fiducia è traducibile nella imprescindibile fiducia che ci deve essere tra stazione appaltante ed operatore economico: questi non si devono approcciare con sospetto, poiché non sono controparti ma partner accomunati da un obiettivo condiviso, ovvero l'utenza, le persone, funzionari pubblici compresi. Ponendo fiducia in questi ultimi, in virtù anche del decreto semplificazione 76/2020, il legislatore riconosce fiducia al Rup, a cui conferisce mezzi di tutela, ad esempio per la responsabilità erariale o per la così detta paura della firma, che sottendono l'affidamento e la fiducia di cui sopra. Per mezzo del principio della fiducia, quindi, il legislatore tutela il pubblico dipendente, la cui unica colpa che non può essere né tutelata né giustificata è l'inerzia.

• Ing. Luici de Minicis, Coordinatore RUP PM gestione appalti - Giubileo 2025 SpA "Il RUP ad orologeria"

In occasione del Giubileo 2025 sono previsti almeno 32 milioni di fedeli, con picchi considerevoli per alcuni eventi quali la Giornata Mondiale della Gioventù. Oltre garantire accoglienza in seno all'evento sinodale, il Giubileo è anche occasione per dare realizzazione a una serie interventi che la città di Roma necessita da tempo. Controllata dal MEF e costituitasi nel giugno 2022, La Società Giubileo, infatti, si prefigge l'obiettivo di garantire la realizzazione di dettagliate opere e interventi predisposti dal Commissario straordinario di Governo, figura che coincide con il Sindaco di Roma. Il programma di interventi si pone innanzitutto alcune questioni: una scadenza che non è prorogabile giacché non è possibile spostare la data del Giubileo; un corretta diffusione di informazioni relative agli interventi; e una occorrenza di definire un quadro esigenziale in seno al DPCM che non può prescindere da un serrato dialogo con la struttura commissariale, i municipi, le associazioni di cittadini di mobilità e volontariato dalle cui informazioni i progettisti si sono dovuti confrontare per sviluppare i progetti, molti dei quali sono iniziati stati già avviati contemporaneamente ad altri e devono giungere a compimento entro la fine del 2024, garantendo la funzionalità dell'intervento.

Da un punto di vista tecnico, precisa l'Ing. de Minicis, per alleviare problemi quali la simultaneità di progettazioni ed interventi, la gestione di diverse Conferenze di servizi preliminari all'apertura dei cantieri e, elemento da non sottovalutare, lo studio del traffico cittadino nonché il potenziamento del servizio pubblico ad esso relato, è stata immaginata una strategia di affidamento e di progetto tramite lo strumento dell'accordo quadro, utile in una fase di multi interventi come quella giubilare. Tutti gli interventi sono, dunque,

raggruppati in ambiti omogenei dal punto di vista di progetto ma anche geograficamente; sono stati immaginati accordi quadro non per lotti prestazionali ma si è proceduto con accordi quadro distinti per le varie tipologie di prestazione (progettazione, verifica e lavori), seppur resta confermata l'idea che chi andrà a presentarsi per i lavori dovrà essere al corrente delle fasi precedenti.

Gli interventi avranno luogo nella zona centrale delle mura aureliane ma anche nelle zone periferiche, affinché la riqualificazione sia estesa anche alle aree più bisognose e oltre all'accoglienza dei pellegrini si lavorerà anche all'aspetto funzionale, in sinergia con Anas e Ferrovie dello Stato. Dunque si assisterà a una interconnessione di interventi. Il coordinamento spetta chiaramente al Rup ed è stato predisposto un servizio di supporto a questi, in modo tale che ogni gruppo di lavoro sarà guidato da un project manager, un time manager un site-manager un cost-manager, caratteri questi che sono del resto le caratteristiche e i requisiti richiesti ad ogni Rup. Sarebbe auspicabile, conclude e si augura l'Ing. de Minicis, che a fronte di responsabilità e competenze richieste ci fossero giusti riconoscimenti e giusta tutela dei funzionari.

•Ing. Alessio Bertella, Manager BIM & Digitalisation - Harpaceas Srl “Le competenze digitali: il BIM”

Il mondo delle costruzioni ha una certa latenza nell'ambito delle innovazioni e quello che può essere definito digital gap è notevole perché la digitalizzazione è uno degli strumenti che possono generare efficienza, quell'efficienza, sostiene l'Ing. Bertella, che porta a far effetto.

Chi ha a che fare con le costruzioni opera in un ambito complesso, in cui il processo di realizzazione di un asset è complesso e spalmato su diverse fasi e in questo lasso di tempo l'insieme delle complessità che si aggiungono porta a quelle inefficienze che la digitalizzazione può sciogliere o comunque snellire. Nel mondo delle costruzioni l'elemento abilitante della digitalizzazione è il BIM, di derivazione britannica, caratterizzato da metodologie e procedure che si pongono come obiettivo la digitalizzazione del dato per produrre contenuti informativi in modo più efficace, con un migliore controllo qualitativo e quantitativo della correttezza dei dati e della loro comunicazione. Così il modo in cui ora ci si scambia le informazioni (caratteristiche fisiche, meccaniche, di prodotto, di prezzo) gestite mezzo carta, per il tramite dello strumento digitale diverrà verosimilmente più facile, efficace ed efficiente.

Quanto al Rup, è importante che questi comprenda e gestisca nel migliore dei modi questo dato evolutivo, come del resto impone l'art. 43 del Codice dei Appalti: più che un obbligo, per la Pubblica Amministrazione è soprattutto una importante occasione essere più concorrenziale rispetto al privato e l'Italia è uno dei pochi Stati a livello internazionale che ha reso obbligatoria la digitalizzazione degli appalti pubblici con una legge. In questo modo il legislatore ha posizionato la Pubblica Amministrazione in prima linea nell'approccio a questo processo tecnologico di evoluzione delle modalità con cui si andranno a gestire le procedure. Quanto esposto, tuttavia, implica che l'operatore pubblico si dovrà adeguare e acquisire competenze in tema e dunque essere competenti significherà comprendere il meccanismo e le tecnologie sottese a questo processo evolutivo. A tal riguardo il Codice indica cosa fare, il Rup e gli operatori non sono soli in questo processo e il framework per capire come gestire un appalto di gara in digitale viene già presentato grazie alle normative vigenti in seno al nuovo Codice. Certamente, commenta l'Ing. Bertella, si dovrà fare uno sforzo circa la professionalizzazione delle figure che gestiranno i processi e l'intera stazione appaltante pubblica dovrà organizzarsi per lavorare in una nuova modalità: questo significa competenza, organizzazione e figure edotte sulle metodologie che sottostanno al processo della digitalizzazione.

•Dott. Libero Cafaro, Direttore commerciale - Icover SpA “La verifica progettuale: le sfide nelle infrastrutture”

Nei prossimi cinque anni, informa il dott. Cafaro, l'Italia dovrà utilizzare le ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione Europea per ammodernare ed incrementare infrastrutture territoriali, energetiche, scolastiche e sanitarie. Per fare questo servono tanti professionisti debitamente formati ed aggiornati a coprire ruoli fondamentali sia in fase progettuale che esecutiva, ora divenute ancora più delicate alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla legge “Semplificazione bis” n. 108/2021; già la legge Merloni n.104/94 pose precise limitazioni alle possibilità di approvare varianti in corso d'opera, conferendo, di fatto, alla fase progettuale un'importanza fondamentale. Tutta la normativa nazionale che si è susseguita ha posto l'accento su due aspetti. Da un lato la previsione di una progettazione progressiva attraverso tre livelli di successivo e coerente approfondimento, consentendo al progetto stesso di consolidarsi unitamente alla consapevolezza del committente circa i contenuti della futura opera. Dall'altro lato, si è deciso di strutturare la committenza prevedendo un soggetto responsabile unico del procedimento, il Rup, rafforzando la figura del generico responsabile del provvedimento previsto dalla Legge n. 241/90.

In questo panorama si inserisce il nuovo Codice degli Appalti che, se da una parte ha rafforzato le responsabilità insite nella figura del Rup, dall'altra è andato ad accrescere di pari passo la responsabilità degli organismi che si occupano della verifica dei progetti stessi, assumendo un ruolo fondamentale ai fini degli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile. In seno al nuovo contesto normativo si trova la contingenza legata al PNRR riguardo gli interventi da realizzare e ci si scontra con problematiche che portano l'indotto a ritardi e a risposte incomplete, imparziali e talvolta errate. Tra le criticità riscontrate vi sono difficoltà oggettive nel reperimento di personale formato e capace di gestire progetti e lavori di un certo rilievo; prezziari non aggiornati con tempestività e gare vinte con il massimo ribasso; e, in definitiva, la presentazione di pratiche parziali nonché consegne di progetti non pronti ad andare in gara. Altri problemi sono anche la



qualifica di imprese professionistiche che è ancora un obiettivo da concretizzare; la mancata qualificazione delle stazioni appaltanti; la assente definizione di requisiti minimi del Rup, ad oggi non contemplati da nessuna norma cogente. A tal riguardo, riconosce il dott. Cafaro, si riconoscono in capo al Rup un numero di figure non adeguatamente preparate per dare espletamento a procedure di gara, costretti a farsi carico di tutte fasi del procedimento e delle relative responsabilità. Sarebbe di una qualche utilità dunque attivare una formazione mirata alla luce delle novità normative e determinare anche un criterio di certificazione delle competenze del Rup.

Tale previsione deve tuttavia essere calata nella realtà, in quadro confuso in cui si devono rispettare i tempi contingentati fissati dal PNRR e nel quale le opere solo progettate e in parte cantierizzate sono inferiori a quelle già realizzate e terminate. Per non perdere i fondi messi a disposizione dal PNRR si è costretti ad operare in una fase emergenziale. Gli ostacoli da fronteggiare sono in parte anche questi, in un'ottica di abbreviazione dei tempi e di compromesso tra tempo e qualità. Non è più possibile ideare una progettazione di massima da integrare e perfezionare successivamente, ma occorre agire prontamente, effettuare una progettazione mirata e puntuale, acquisendo in fase preliminare la documentazione comprensiva dei risultati di indagine e di tutte le informazioni senza lasciare nulla al caso.

Il nuovo codice degli appalti riserva un ruolo importante agli organismi che effettuano la verifica della progettazione. Questi possono dare un notevole contributo pro-attivo alla risoluzione delle problematiche sopra menzionate nel momento in cui, ingaggiando i propri professionisti abilitati, andranno a verificare quanto prodotto dai progettisti incaricati, garantendo così il rispetto di quanto previsto dalla normativa cogente e assicurando al contempo anche la completezza delle informazioni minime previste. Gli organismi accreditati Accredia con la Legge n.170/20, ad esempio, devono garantire competenza, indipendenza e imparzialità: così potranno supportare il Rup nella verifica dei requisiti progettuali sia da un punto di vista tecnico sia rispetto alla valutazione di fattibilità tecnico-economica dell'opera da realizzare. In questo modo, collaborando già dai primi passi nelle fasi progettuali, l'operato degli organismi accreditati tutelerà il Rup e la stazione appaltante da contenziosi futuri, prevenendo anche il verificarsi di spiacevoli situazioni già accadute in passato, come il caso di cantieri iniziati e mai portati a termine per i più disparati motivi. Inoltre il nuovo codice prevede che i progetti, corredati dall'attestazione di avvenuta verifica positiva di un organismo di ispezione, siano depositati con modalità telematica presso l'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche del MIT (AINOP). Pertanto, conclude Cafaro, il rapporto finale rilasciato dagli organismi di ispezione e depositato con il progetto stesso è il documento che attesta e assicura il rispetto dei requisiti normativi minimi da un punto di vista normativo, tecnico ed economico.

PANNEL: GLI APPALTI IN SANITA'

Saluti Istituzionali

On. Luciano Ciocchetti, Vicepresidente Commissione Sanità - Camera dei Deputati

Viva è la polemica sulle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale e il Fondo sanitario nazionale che lo alimenta: occorre stanziare maggiori risorse ma anche strutturare una nuova organizzazione a livello territoriale e non solo ospedalentrica. Tenendo conto di un importante tema che è quello di razionalizzazione della spesa, le istituzioni, sostiene l'On. Ciocchetti, devono comunque destinare più risorse per i compensi del personale sanitario, per i funzionari e per chi si occupa di una materia così delicata quali sono gli appalti in sanità. Cruciale è dunque l'operato del Rup: questi, in termini di appropriatezza degli appalti, ha l'onore di individuare la modalità più efficace ed efficiente di impiegare i denari pubblici e non si può esimere dalla supervisione di tutte le azioni correlate alla propria mansione. A tal riguardo il Rup deve, ad esempio, garantire il giusto utilizzo dei fondi PNRR trovando risorse alternative e investendo in acquisizione in nuove tecnologie; recuperare anche gestire e recuperare le risorse (circa 11 miliardi di euro) destinati all'edilizia sanitaria che, purtroppo per la complessità delle procedure, sono recuperate in quota parte del 30%; e, in linea generale, è chiamato a razionalizzare le risorse già stanziate. L'attenzione di Assorup per la formazione e per la valorizzazione delle competenze in capo al Rup è ormai nota e, commenta l'On. Ciocchetti, ogni iniziativa in questo senso è estremamente importante e da valorizzare poiché il settore degli appalti in sanità è un settore delicato, nel quale si deve saper spendere e spendere bene, garantire che i lavori vengano eseguiti con puntualità e professionalità e assicurare che tutti gli addetti possano operare nel migliore modo possibile: in questo modo sarà verosimilmente possibile migliorare considerevolmente il sistema sanitario italiano.

Interventi

Dott.ssa Maria Cristina Cavallarin, Dirigente amministrativo - AUSL Ferrara "La complessità degli acquisti nel sistema sanitario"

Non vi è dubbio che gli acquisti siano un'area di attività economica particolarmente rilevante per le aziende pubbliche, che nel tempo ha assunto una specificità sempre maggiore dovuta a differenti fattori ambientali interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche. I processi di acquisto delle amministrazioni pubbliche sono una delle aree di attività che, in passato, ha avuto una più forte connotazione di tipo giuridico - amministrativo. Il ridimensionamento delle risorse pubbliche, in contrapposizione ad un fabbisogno sanitario in continua crescita, si concretizza nella fissazione di vincoli sempre più rigorosi e pregnanti per le aziende sanitarie. Tale contesto richiede di coniugare il contenimento dei costi allo sviluppo qualitativo dei servizi, favorendo nel contempo la ricerca di soluzioni innovative oltre ad una puntuale riconsiderazione e valutazione dei processi attuativi.

Due essenzialmente sono gli ambiti oggetto di analisi:

normativo, con l'approvazione di regole chiare, semplici ed efficaci rispetto all'ambito particolare in cui si va ad incidere, servirebbe una regolazione ad hoc per gli acquisti nel settore sanitario; gestionale, attraverso un'azione focalizzata sui seguenti elementi:

- a) risorse umane formate ed esperte nel settore d'acquisto, alias buyer specializzati;
- b) maggior razionalizzazione dei processi, ossia delle diverse fasi: ci sono troppi interlocutori/attori in campo, servono pochi soggetti ma ben qualificati. In senso letterale del

termine deve essere chiaro: chi fa cosa, come e quando! Tutto ciò permette una gestione più efficace dei beni e dei servizi acquistati con conseguenti benefici di natura organizzativa ed economica;

c) rafforzamento dell'e-procurement;

d) introduzione di logiche di accentrimento dov'è possibile ma, soprattutto, dove conviene. Nei processi di acquisto, analizza la Dott.ssa Cavallarin, l'organizzazione della funzione, ovvero sia delle persone e degli organi responsabili dei processi e delle procedure giuridiche di settore, sono elementi focali². Specificatamente al Sistema sanitario nazionale, questo è determinato attraverso una pluralità di livelli di governo che, con integrazione orizzontale e verticale, sviluppano le politiche, la gestione e le valutazioni legate alla produzione del servizio di salute finale. Forse bisognerebbe semplificare non soltanto le norme ma ridurre anche gli attori/interlocutori coinvolti, al fine di snellire i processi decisionali. La partita poi si gioca tutta su una rigorosa programmazione, in un'ottica comunque di flessibilità ed in presenza di capacità e competenze utili a prospettare alternative, consentendo di addivenire a scelte razionali, efficaci ed efficienti.

Purtroppo in sanità talvolta risulta difficile gestire una programmazione "spinta", giacché alcune logiche sanitarie finalizzate al bene del cittadino/utente non sempre si prestano ad essere ricondotte in un Masterplan di programmazione. Quindi in sanità ci deve essere una certa flessibilità mentale di azione, progettazione e programmazione degli acquisti, che sia capace di abbracciare esigenze sanitarie tra loro diverse³.

L'aggregazione dei processi di acquisto ha avuto, fino a oggi, come principale obiettivo il risparmio. L'uso ottimale delle risorse pubbliche è fondamentale, tuttavia l'azione della Pubblica Amministrazione dovrebbe essere orientata non tanto al risparmio di breve termine, quanto al value for money, ossia alla ricerca dell'equilibrio tra economicità, efficienza ed efficacia.

Acquistare secondo tale logica per la stazione appaltante significa ottenere, a fronte di risorse date, il miglior risultato, misurato in termini di soddisfacimento dei fabbisogni degli stakeholder, degli obiettivi strategici e di policy aziendale. In questo senso, il valore può essere declinato nella valutazione dell'efficienza (ottimizzazione del rapporto input/output), dell'economicità (minimizzazione del costo totale di possesso, da non confondere con l'aggiudicazione al minor prezzo) e dell'efficacia, la cui definizione richiede di porre in relazione tra loro, all'interno di un contratto, la qualità del bene/servizio, le performance del fornitore senza trascurare gli impatti sul paziente e sui percorsi di cura. Affinché si verifichi quanto illustrato è necessario abbandonare l'impostazione orientata ai risultati finanziari e operativi di breve periodo in favore di risultati di medio e lungo periodo. Tuttavia, acquistare secondo logiche di valore impone un forte commitment da parte degli enti preposti alla programmazione.

² L'organizzazione, questa può essere ricondotta a due modelli logici di acquisti decentrati oppure centralizzati. I primi si affidano in tempi procedurali contenuti, con vantaggi dati da acquisti coerenti e rispondenti alle specifiche ed ai processi assistenziali. In caso di assenza di specifiche professionali, fondamentali per il buon esito della procedura d'acquisto, tuttavia, tale organizzazione conseguirebbe esiti non ottimali.

Gli acquisti centralizzati, invece, si caratterizzano per una maggior forza contrattuale e garantiscono correttezza delle procedure e ottimizzazione del rapporto costo-efficacia. Anche in questa tipologia di organizzazione, però, l'assenza di professionisti potrebbe portare a tempi non compatibili con le esigenze delle varie componenti aziendali. Spesso infatti si registrano notevoli ritardi nelle procedure di aggiudicazione, con conseguenza del procrastinarsi di proroghe tecniche e/o contratti ponte.

³ A livello operativo, quanto delineato si tradurrebbe nello sviluppare una gestione per portfolio di contratti anziché per singola procedura, dimodoché i documenti di programmazione, da meri elenchi di procedure da svolgere, divenissero veri e propri programmi operativi.

Specificatamente in sanità, il policy maker regionale avrà dunque il compito di dare un chiaro input alle centrali e alle aziende sanitarie verso soluzioni capaci di generare valore di medio-lungo termine, la cui misurazione e valorizzazione non sarà attribuibile alla singola gara, ma sarà da contestualizzare in un diverso approccio complessivo agli acquisti, a livello regionale e di Paese. In quest'ottica, elevare il ruolo degli acquisti da semplice processo amministrativo, a strumento strategico consentirebbe di rafforzare e rendere trainante il legame tra programmazione sanitaria e acquisti.

A livello operativo gli sforzi per dotare le centrali di committenza delle competenze e degli strumenti necessari appaiono insufficienti. Lo sblocco del turnover deve essere l'occasione per rafforzare anche il lato amministrativo e non solo sanitario del Servizio Sanitario Nazionale: un buon medico, sostiene Cavallarin, è nulla senza il supporto amministrativo che acquista ciò che gli serve per espletare degnamente la sua attività istituzionale, e viceversa non esisterebbero i servizi acquisti se non ci fossero i medici a richiedere beni e servizi per espletare le loro funzioni. Le imprese, dal canto loro, devono essere in grado di sviluppare una chiara value proposition e un vero approccio al cliente. In un contesto in cui il mercato è stato sempre abituato a rispondere a bandi, senza alcuna possibilità di reale interazione, è comprensibile che questi aspetti non abbiano trovato in passato uno spazio adeguato. In un'ottica di partnership, elemento caratterizzante il modello del public value, il cliente pubblico deve avere chiaro cosa può aspettarsi dal mercato, da un punto di vista tecnico e anche in riferimento alla capacità di trovare soluzioni a problemi complessi. L'approccio al cliente non deve più limitarsi al momento della gara, o a livello operativo/amministrativo in fase di esecuzione del contratto, ma deve essere sviluppato in modo da favorire un confronto anche in fase di programmazione, per individuare modelli più appropriati di intervento, capaci di generare value for money. Inoltre, non va tralasciato un altro aspetto: il sistema pubblico ha un ruolo fondamentale per stimolare la capacità di innovazione del mercato; continuare a perseguire un modello di acquisto volto a rinnovare contratti in scadenza e a ottenere risparmio di breve termine rischia di generare, nel medio termine, ricadute negative anche sul sistema economico. Affrontare l'innovazione richiede una maggiore capacità di governare e accettare il rischio e per affrontare tale eventualità occorrono maggiori competenze e anche una maggiore sensibilità da parte di altri stakeholder: spesso gli acquisti in sanità sono stati terreno di scontro di una classe politica impreparata.

Riassumendo, è bene focalizzare l'attenzione su almeno tre punti. Il primo: i funzionari che operano in sanità necessitano di un codice dedicato agli acquisti sanitari, al fine di snellire i processi d'acquisto e limitare gli interlocutori coinvolti al fine di poter agire con celerità: la tempestività dell'azione decisionale, in sanità, è fondamentale. Secondariamente c'è bisogno di investimenti pubblici in risorse umane (specie amministrative) e mezzi, in favore di una più efficiente digitalizzazione e di una professionalità operativa che sia veramente tale. Il terzo aspetto rilevato dalla Dott.ssa Cavallarin è la necessità di reperire informazione circa l'affidabilità, la moralità, la capacità economica, finanziaria, tecnica e professionale degli operatori economici ⁴.

È desiderio di tutti i funzionari lavorare con tranquillità, nel rispetto delle regole e della legalità, ma per far ciò servono strumenti adeguati e il supporto delle istituzioni: ognuno usufruirà di servizi sanitari, che si spera siano sempre di alta qualità in tutte le realtà regionali del nostro Paese

⁴ Tali dati, ad esempio, potrebbero essere raccolti in un virtuale cassetto come quello che è stato pensato per il FVOE presso ANAC, che deve essere costantemente aggiornato e di facile quanto immediata consultazione: è impensabile disattendere le esigenze sanitarie del cittadino utente a causa di lungaggini nelle verifiche post aggiudicazione sull'operatore economico.

• **Ing.Valeria Mantenuto, Dirigente ingegnere gestionale - AGENAS
“Mappatura dei processi di edilizia sanitaria”**

Con l'art. 20 della Legge 67/1988, informa l'Ing. Mantenuto, è stata autorizzata l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti per l'importo complessivo di lire 30.000 miliardi. L'art. 5 bis del Decreto Legislativo 502/1992, prevede che il Ministero della Salute, nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 20 della legge n. 67/1988, possa stipulare accordi di programma con le Regioni e con altri soggetti pubblici interessati, acquisito il concerto con il Ministero dell'economia e finanze e d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, nei limiti delle disponibilità finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato e nei bilanci regionali. L'ammontare di tali risorse al 2022 ammonta a euro 34 miliardi.

Per quanto concerne la normativa di riferimento per l'attivazione dei programmi di investimento in edilizia sanitaria, importanti sono state le sedute della Conferenza Stato-Regioni del 19 dicembre 2002 e del 28 febbraio 2008 aventi ad oggetto, la prima la proposizione di uno schema di accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano sulla semplificazione delle procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità; con la seconda seduta si è invece giunti a un accordo ai sensi dell'art.4 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, per la definizione delle modalità e delle procedure per l'attuazione dei programmi di investimento in sanità integranti a quanto già determinato nella Conferenza del 2002.

L'iter per la stipula degli accordi di programma si articola in quattro fasi, che iniziano con una programmazione regionale: seguito della presentazione di studi di fattibilità da parte delle Aziende Sanitarie Locali come soggetti attuatori, la Regione o la Pubblica Amministrazione valuta la fattibilità strategica dei progetti inserendoli nel programma degli interventi e approvando tale programma con delibera di Giunta. Segue poi l'attivazione degli accordi di programma secondo un iter valutativo nel quale un ruolo fondamentale è ricoperto dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della Salute, i cui pareri vengono esperiti con tempistiche tutt'altro che celeri a causa della copiosa mole di documenti che devono essere prodotti e vagliati.⁵ Nella fase seguente viene avanzata richiesta di ammissione al finanziamento da parte della Regione o della Pubblica Amministrazione: questa inoltra al Ministero della Salute una richiesta di ammissione al finanziamento per ogni intervento inserito nel programma di investimenti approvato, individuato con una scheda tecnica avente un adeguato livello di progettazione e corredato da autorizzazioni, nulla osta e coerenza con la programmazione nazionale. Tale fase si conclude con la comunicazione di ammissione al finanziamento per mezzo di un decreto dirigenziale di autorizzazione alla spesa inoltrato dal Ministero della Salute alla Regione o alla Pubblica Amministrazione e al MEF. Tuttavia, precisa l'Ing. Mantenuto, possono verificarsi condizioni di revoca se l'ammissione a finanziamento è formulata oltre i trenta mesi dalla firma dell'Accordo di Programma o se l'appalto viene aggiudicato dopo i diciotto mesi dalla comunicazione di ammissione al finanziamento. Infine, si giunge alla gara di appalto, bandita a meno di richieste di sostituzioni, eliminazioni, modifiche degli interventi negli accordi di programma.

⁵ Cfr. Legge 144/1999 art. 1: *Costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici.*

⁶ *Trattasi di un fattore comprovato e reso noto dalla Corte dei Conti.*

Il processo descritto, causa tempistiche e svolgimento delle procedure non sempre lineare, presenta diverse criticità e fattori ostacolanti che gravano sulla realizzazione del progetto, sulla fase di affidamento ed esecuzione, sulla rendicontazione e sulla determinazione degli imprevisti. Come in parte accennato, le principali difficoltà si riscontrano nella complessità e nella durata delle procedure, che non consentono un agevole e tempestivo impiego delle risorse pubbliche rese disponibili, le quali rimangono per lungo tempo immobilizzate con evidenti riflessi negativi sulla gestione finanziaria e contabile della Regione e dell'intero Servizio Sanitario Regionale 6. La lunghezza dell'iter determina spesso un parziale superamento della programmazione, che non risulta sempre coerente con la normativa nel frattempo intercorsa. Inoltre l'aumento dei costi

Preso atto di tali criticità, l'Ing. Mantenuto individua alcune possibili soluzioni: definire a livello regionale un Masterplan per l'edilizia sanitaria che preveda una fase di progettazione preliminare alla sottoscrizione degli accordi di programma; individuare best practices ovvero linee guida regionali per ciascuna fase di progettazione, affidamento, esecuzione e rendicontazione; formulare un fabbisogno di personale co-amministrativo specializzato da impiegare sia a livello regionale 7 sia a livello nazionale; assicurare che già in fase di sottoscrizione dell'accordo di programma sia definito un progetto avanzato ed esecutivo, necessario per la fase successiva di richiesta della Regione al Ministero della Salute di ammissione a finanziamento.

Prendendo spunto dal modello PNRR sarebbe opportuno stanziare i fondi per Regione secondo una quota di accesso simile alla ripartizione 40% Sud e 60% Centro Nord del PNRR, oltre ad individuare alcuni passaggi di verifica intermedi per monitorare l'andamento degli investimenti previsti per mezzo di milestone e di target specifici. Infine, rilevante quanto opportuno, ipotizza l'Ing. Mantenuto, sarebbe potenziare la fase di monitoraggio dell'attuazione degli accordi di programma 8 e ammettere la possibilità di un intervento sostitutivo da parte dello Stato in caso di inerzie regionali.ei costi

Preso atto di tali criticità, l'Ing. Mantenuto individua alcune possibili soluzioni: definire a livello regionale un Masterplan per l'edilizia sanitaria che preveda una fase di progettazione preliminare alla sottoscrizione degli accordi di programma; individuare best practices ovvero linee guida regionali per ciascuna fase di progettazione, affidamento, esecuzione e rendicontazione; formulare un fabbisogno di personale co-amministrativo specializzato da impiegare sia a livello regionale 7 sia a livello nazionale; assicurare che già in fase di sottoscrizione dell'accordo di programma sia definito un progetto avanzato ed esecutivo, necessario per la fase successiva di richiesta della Regione al Ministero della Salute di ammissione a finanziamento.

Prendendo spunto dal modello PNRR sarebbe opportuno stanziare i fondi per Regione secondo una quota di accesso simile alla ripartizione 40% Sud e 60% Centro Nord del PNRR, oltre ad individuare alcuni passaggi di verifica intermedi per monitorare l'andamento degli investimenti previsti per mezzo di milestone e di target specifici. Infine, rilevante quanto opportuno, ipotizza l'Ing. Mantenuto, sarebbe potenziare la fase di monitoraggio dell'attuazione degli accordi di programma 8 e ammettere la possibilità di un intervento sostitutivo da parte dello Stato in caso di inerzie regionali.

Ing. Franco Trifirò, Direttore UOC Tecnico Patrimoniale - AOU “Gaetano Martino” di Messina “Management degli acquisti e dei contratti in sanità”

In ambito sanitario l’acquisizione di beni elettromedicali con un budget economico limitato, nel pieno rispetto delle disposizioni del Codice dei Contratti da un lato e nel contempo dovendo rispondere a un’esigenza clinica, si rileva spesso una sfida. A questo riguardo, informa l’Ing. Trifirò, gli episodi che accadono più frequentemente durante le procedure di acquisto sono almeno due: l’acquisizione di un apparecchio elettromedicale, nel caso particolare in cui solo un operatore economico può fornire quell’apparecchiatura, e l’acquisizione di una fornitura così detta chiavi in mano.

Nel primo caso, il referente clinico redige un capitolato tecnico ed individua delle caratteristiche tecniche dell’apparecchiatura da acquisire. Le caratteristiche indicate dal clinico possono essere caratteristiche aperte al mercato, e di conseguenza si può istituire una procedura di gara aperta, oppure possono avere connotati di esclusività tali da identificare un unico operatore economico in grado di garantirne la fornitura. Qualora si verificasse la seconda ipotesi, il professionista dovrà analizzare il mercato al fine di individuare delle eventuali caratteristiche equivalenti a quelle ritenute come uniche che permettano di aprire la gara contestualmente al mantenimento della risposta all’esigenza clinica. Ad indagine di mercato espletata, si possono presentare i seguenti casi: nessun altro operatore economico ha quella caratteristica tecnica e quindi non si può fare altro per soddisfare l’esigenza che procedere all’affidamento diretto; oppure si individuano delle caratteristiche equivalenti sul mercato che possano aprire la gara. A questo punto il funzionario preposto interloquirà con il clinico di riferimento per capire se quella esigenza clinica rappresentata possa essere effettivamente soddisfatta con quelle caratteristiche equivalenti oppure no. In caso di riscontro ostativo si verificherà una asimmetria informativa: se il clinico reputasse insoddisfacenti le caratteristiche equivalenti, il tecnico avrà poche possibilità di controbattere l’affermazione. Sarebbe a quel punto opportuno il coinvolgimento di una parte sanitaria terza che vada ad analizzare il parere del reso dal clinico per confermandolo o modificarlo. Nelle dinamiche di cui sopra rientrano, ad esempio, le procedure di acquisizione di grandi sistemi di apparecchiature elettromedicali connesse tra di loro. A titolo esemplificativo, il relatore illustra il caso dell’implementazione di una sala ibrida con la contestuale installazione di un angiografo.

Le principali apparecchiature elettromedicali funzionali all’operatività di tale tipologia di sala sono le seguenti: angiografo; tavolo operatorio chirurgico; macchina di anestesia; lampada; sistema di integrazione, monitor multi-parametrico, pensili e vari arredi sanitari e, ovviamente, gli indispensabili lavori edili e impiantistici. Per il rifornimento di tutto quanto elencato, il professionista può scegliere se bandire diverse gare rispettivamente per il progetto ed esecuzione dei lavori e per la fornitura degli arredi e delle apparecchiature elettromedicali; oppure fare un’unica gara per la fornitura così detta chiavi in mano.

⁷ *TAd esempio tramite il modello dell’Azienda Zero.*

⁸ *Peraltro prevista nell’Accordo ai sensi dell’articolo 4 del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281, tra il Governo, Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la “Definizione delle modalità e delle Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la “Definizione delle modalità e delle procedure per l’attuazione dei programmi di investimento in sanità, a integrazione dell’accordo del 19 dicembre 2002” - Conferenza Stato-Regioni Seduta del 28 febbraio 2008.*

Per ciascuna di queste tipologie di procedure di acquisto, è possibile rilevare i punti di forza ed i punti di debolezza. I vantaggi della prima procedura sono il fatto che trattasi di iter di acquisizione di beni consolidato, capace di garantire un buon livello di partecipazione da parte degli operatori economici e buone percentuali di ribasso previste sulle basi d'asta. Fa da contraltare la frammentarietà insita nella molteplicità delle procedure di gara con conseguente disallineamento temporale tra le forniture e i lavori, la redazione del progetto esecutivo senza conoscere preventivamente le caratteristiche delle apparecchiature elettromedicali, potrebbero inoltre verificarsi rischi di incompatibilità tra le forniture ed i lavori e tra le stesse diverse forniture e, infine, una eventuale difficoltà ad individuare la responsabilità e le possibili soluzioni in caso di collaudo negativo.

Gli aspetti vincenti di una fornitura chiavi in mano risiedono nel fatto che si dà corso ad un'unica procedura di gara con un unico interlocutore e quindi è chiaramente individuata la responsabilità in caso di collaudo negativo dei lavori e o delle forniture, il rischio di costruzione e di fornitura viene trasferito interamente all'operatore economico e infine, essendo interesse della ditta consegnare prima possibile per essere saldata in unica soluzione, la consegna delle forniture con l'andamento dei lavori sarà verosimilmente garantita. I punti di debolezza sono invece la difficoltà di stimare con precisione l'importo dei lavori e delle forniture da un lato e, dall'altro, l'importanza di una corretta definizione della griglia di valutazione dell'offerta tecnica e della formula per il punteggio economico al fine di ottenere la qualità voluta della fornitura. Gli svantaggi della procedura chiavi in mano, conclude l'Ing. Trifirò, da elemento di debolezza potrebbero essere un elemento di forza: strutturando correttamente la parte economica e la valutazione tecnica, si riuscirebbe ad ottenere il miglior risultato tecnico possibile con il budget a disposizione.



•Dott. Raffaele Petrosino, Presidente - Associazione Campana Economi e Provveditori della Sanità “La progettazione dei servizi in sanità”

Nella nuova declinazione che il codice attribuisce al Rup, questi, commenta il Dott. Petrosino, viene consacrato come un project manager, cui si richiede di uniformare il proprio operato ai canoni del project management, strutturando così tutte le procedure di gara come se fossero progetti con caratteristiche di complessità, unicità e di temporaneità. Complessità perché si prevede l'intervento di figure multidisciplinari, con diverse competenze e altamente specifiche; unicità poiché ogni progetto è diverso, la gara potrà essere analoga ma sarà al contempo sempre diversa giacché le condizioni, le risorse economiche a disposizione e il personale impiegato saranno differenti di procedura in procedura; temporaneità perché ogni gara deve avere un inizio e un termine bene determinati.

Un progetto, dunque, comporta una attività di pianificazione, di esecuzione e di controllo e, in considerazione dell'accezione di project manager del Rup, tutte queste fasi sono incentrate su di esso. Importante è attenersi a quello che il relatore definisce come triplo vincolo: tempi, costi e qualità. I tempi sono quantificabili entro tempi massimi e sono previste sanzioni in caso di non rispetto dei termini. Quest'ultimo aspetto, tuttavia, non è sempre perseguibile e di agevole concretizzazione oggi, a causa di organizzazione procedurale non sempre efficiente, procedure alquanto farraginosità e talvolta anche carenza personale. Occorre inoltre ricordare che, seppur di rilievo, la questione tempo è relativa dal momento che i Rup, che non devono avere paura della firma, sono costretti ad agire sulla urgenza. Circa i costi, l'imperativo cui le Pubbliche Amministrazioni devono uniformarsi è quello di risparmiare quanto più possibile, erogando servizi di alto profilo. In ambito sanitario tale indicazione è tuttavia difficile a realizzarsi, poiché i costi della sanità, che riveste mediamente il 70% delle spese regionali, sono ingenti: acquisire nuove tecnologie è oneroso e, seppur le amministrazioni pongono il vincolo di bilancio ogni qual volta si debba acquistare un bene, è un dato di fatto che sulla sanità non si può lesinare. I tagli alla sanità sono fonte di disagio per il cittadino che ricorre al servizio pubblico sanitario, per il seguente motivo: scarse risorse per gli acquisti determinano una scarsa qualità di ciò che si acquista, questo impatta su un ritardo delle diagnosi e, conseguenzialmente, ciò si ripercuote sui costi e sui tempi di degenza e, in alcuni casi, aumento del rischio di mortalità. Quanto illustrato non è ammissibile e, dunque, sarebbe opportuno implementare i fondi per il finanziamento sanitario. L'aspetto qualitativo è, dunque, strettamente legato a quello economico e a tal riguardo è bene tenere a mente che, come sopra accennato, il risparmio è generato dall'investimento e solo investendo sarà possibile fornire garanzie e cure ai pazienti, agevolando così i costi di recupero da un lato e accelerare i tempi delle degenze dall'altro.

Le risorse, conclude il Dott. Petrosino, sono importanti in sanità e anziché porre l'accento sul concetto di spreco è bene spostare l'attenzione su quello di investimento, risorse e formazione: solo così il Sistema Sanitario Nazionale rimarrà uno dei migliori al mondo come lo è stato sino ad ora.

Avv. Matteo Valente, Consulente - Consorzio Leonardo Lavori e Servizi “L'esperienza degli operatori economici”

Il punto di vista degli operatori economici che partecipano alle procedure di gara indette e gestite dalle stazioni appaltanti e l'eventuale condivisione di interessi, dubbi e perplessità tra gli operatori economici e i Rup: questi i temi della relazione dell'Avv. Valente.

Il primo argomento oggetto di riflessione riguarda le procedure per l'acquisizione di servizi sanitari che prevede l'acquisto centralizzato. In ambito sanitario questo comporta una vera e propria duplicazione delle gare: convenzioni regionali e convenzioni Consip, con una valenza suppletiva. Tale dualismo verosimilmente può venire a costituire un problema perché l'operatore economico si trova ad avere la possibilità di partecipare a due convenzioni sullo stesso identico servizio, per due stessi identici territori e partecipare così a due gare milionarie, con medesimo oggetto. Quanto esposto comporta dispendio di energie, denari, tempo e può concludersi con una aggiudicazione di uno o più lotti e, talvolta, anche l'impossibilità materiale di svolgere il servizio perché su un dato territorio è possibile che vengano indette due procedure identiche, non sempre aggiudicate al medesimo operatore economico. Altro tema che pone in relazione operatori economici e funzionari della Pubblica Amministrazione è quello riguardante la qualificazione delle stazioni appaltanti. Trattasi di un raccordo tra la parte pubblica e quella privata nel quale è interesse della parte privata che la formazione, l'esperienza, la capacità e le competenze della stazione appaltante siano garantite e tradotte nella redazione degli atti di gara.

Focale è anche la chiarificazione attuata da nuovo Codice dei contratti pubblici in merito ai consorzi e ai raggruppamenti temporanei di impresa. A tal riguardo il legislatore, entro un'ottica euro-unitaria, ha liberalizzato e semplificato la disciplina sui raggruppamenti temporanei di impresa, abolendo RTI di tipo orizzontale in favore di RTI di natura verticale. Irrisolto, precisa l'avv. Valente, è il nodo del costo della manodopera: alla stazione appaltante è affidato il compito di individuare l'unico CCNL applicabile per quell'appalto; il concorrente tuttavia può suggerire un CCNL alternativo purché il secondo sia differente dal primo pur prevedendo le medesime tutele del CCNL precedentemente individuato dalla stazione appaltante. La corretta e puntuale individuazione di tutele che siano realmente le medesime genera alcune perplessità: il filone interpretativo è infinito e dovrà essere il legislatore a definirlo. Questi, inoltre, ha reso non ribassabile il costo della manodopera, che deve essere scorporato dal ribasso d'asta. Anche in questo caso la norma è di non agevole e univoca interpretazione: ANAC, ad esempio, non fornisce una interpretazione letterale la norma.

Un principio innovativo del nuovo Codice di interesse per i privati è quello che legifera sull'equilibrio economico del contratto in virtù del quale l'operatore e la stazione appaltante avranno facoltà di decidere le soluzioni per equilibrare il contratto. Inoltre è importante anche l'impegno del legislatore circa la necessità di accelerazione le procedure di gara che, lato operativo, non tanto per l'operatore economico ma soprattutto dal punto di vista del carico di lavoro del Rup, sono fattori di rallentamento che aggravano il lavoro dello stesso.

Dott. Egidio Lancione, IHS Sales Leader Centro Italia – N.G.C. Medical Srl “La gestione in service nella sanità italiana”

La relazione del Dott. Lancione porta all'attenzione un modello di procurement alternativo alle gare a lotto, che contempla la fornitura dei prodotti ma non nella sua accezione tradizionale in cui uno o più fornitori rispondono e si aggiudicano i vari lotti, ma secondo una logica di modello integrato di gestione in service che prevede la fornitura dei dispositivi medici per procedure di emodinamica, neuroradiologia, radiologia interventistica, ma anche di altre specialità, da un unico provider⁹ che si avvale di relazioni commerciali e logistiche consolidate con tutti i maggiori produttori. In tal modo è possibile garantire la pronta disponibilità di materiali anche con più alternative misurabili in ampiezza (marchi), profondità (tipologie/modelli) e tecnologie avanzate, mettendo in uso sistemi informatici all'avanguardia nella gestione dei magazzini e nel rispetto delle preferenze cliniche di ogni struttura, consentendo al Centro una ottimizzazione, una razionalizzazione e una migliore gestione dei costi legati all'approvvigionamento dei materiali e, di conseguenza, dei processi operativi e clinici che ne conseguono.

Il modello comporta per il Centro una serie di indiscutibili vantaggi: contenimento della spesa di approvvigionamento di tutto il materiale di consumo e dei medical device utilizzati dal reparto in modo indipendente dal marchio del prodotto e mediante l'introduzione del cosiddetto prezzo per procedura¹⁰, ove applicabile; ottimizzazione delle risorse dedicate alla supply chain grazie alla gestione logistica di approvvigionamento mediante un operatore di presidio dedicato e presente in loco; ottimizzazione dell'utilizzo dei prodotti, minori scaduti e azzeramento dell'immobilizzo di risorse in scorte dei materiali, in quanto il materiale è di proprietà del provider fino all'utilizzo finale da parte del Centro; razionalizzazione della gestione delle scorte e degli spazi; maggiore disponibilità di prodotti, sempre allineati rispetto alla crescente innovazione di settore; maggiore flessibilità e rapidità nell'implementazione delle soluzioni; gestione full risk centralizzata sia dei dispositivi medici che delle apparecchiature ove presenti; forte sinergia con la Farmacia, con lo staff medico infermieristico e con le Tecnologie Sanitarie; governance centralizzata mediante una unica interfaccia per tutte le attività di gestione logistica del reparto mediante un sistema informatico dedicato; gestione amministrativa semplificata e trasparente con conseguente risparmio di tempo e costi.

Il modello di gestione in service sopra presentato, improntato a un evidente risparmio economico non è tuttavia una novità, né è applicato solo nel settore della Sanità Privata, ma viene largamente utilizzato da strutture pubbliche.

Inoltre, attivando tale modello di gestione, è possibile estendere il ventaglio delle soluzioni anche alla fornitura di apparecchiature e/o ai lavori di progettazione e realizzazione chiavi in mano di laboratori, sale operatorie, reparti, ambulatori, ecc. Oppure, è possibile usufruire delle competenze di un provider per attivare progetti consulenziali atti ad aumentare i volumi, migliorare le performance oppure a certificare la qualità del percorso clinico¹¹. Questo significa che, ad esempio, se si definisce una base d'asta per ogni singola procedura, definisce una base d'asta per ogni singola procedura, i costi degli investimenti possono essere ridistribuiti su quello che viene definito costo per procedura, e quindi i costi sono ripartiti sul numero di procedure annue per il numero di anni del contratto.

A tal proposito, infatti, il modello di gestione in service si sviluppa solitamente su un orizzonte temporale di medio-lungo termine tra i cinque e i sette anni, durante il quale si avvia un percorso di partnership con conseguenti benefici in termini di creazione di valore ed efficacia delle terapie,

⁹Od operatore economico, ad es. NGC Medical.

¹⁰Ad esempio il risparmio sull'IVA.

¹¹Ad esempio tramite ERAS Society, specifico di NGC Medical.

consentendo di raggiungere outcomes clinici ed operativi quali ad esempio: migliorare gli esiti clinici; favorire l'accesso alle cure; ottimizzare costi e migliorare l'efficienza operativa. Il provider, dal canto suo, si pone come obiettivo la creazione di valore per il Centro, lavorando quotidianamente a fianco del personale specializzato dedicato presente in ospedale ¹² e dando vita ad un percorso di qualità condiviso, modellato secondo le specifiche esigenze e necessità del Centro e nel pieno rispetto dei requisiti regolamentari adottati ¹³.

Il modello di gestione in service è utilizzato sia in Centri privati che pubblici perché entrambi, accomunati dalle medesime necessità: risorse economiche limitate, necessità di apportare rinnovamento tecnologico nonché di ottimizzare le performance, di erogare più servizi e di soddisfare le esigenze cliniche senza aggravare l'Ente con ulteriori costi. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si prenda in esame una tabella con i bandi pubblici per la gestione in service proprio a dimostrazione di come il modello sia sempre più applicato in Italia in quanto porta con sé il concetto di sanità basata sul valore:



¹² Medici, infermieri, amministrativi, IT.

¹³ NGC Medical, ad esempio, è in grado di fornire per ogni categoria di prodotto richiesto più alternative misurabili in ampiezza (marchi), profondità (tipologie/modelli) e qualità dei prodotti, non limitando così il Centro nella scelta dei marchi disponibili per uno specifico lotto, fermo restando il valore del prezzo a procedura.

Cliente	Oggetto gara	Durata	Base asta	Modalità assegnazione punteggi	Pubblicazione e bando
ASST DELLA FRANCIACORTA P.O. di Chiari	Gestione in service per anni cinque del laboratorio di emodinamica ed elettrofisiologia con gestione del magazzino, dei materiali di consumo, presso il P.O. di Chiari dell'ASST della Franciacorta, con fornitura e installazione di apparecchiature in regime di full-risk e fornitura di materiale ad utilizzo saltuario. - CIG: 8565700F3Daria di Sassari. - CIG 90479604CB	60 mesi	13.030.750,75 € OPZIONE CLAUSOLA DI ADESIONE (ART. 27 CAPITOLATO SPEC.) + €. 65.153.753,75	70 PUNTI TECNICA 30 PUNTI ECONOMICA	DICEMBRE 2020
ASST Grande Ospedale Metropolitan Niguarda	Procedura aperta per l'aggiudicazione del contratto triennale per la fornitura di dispositivi medici occorrenti all'esecuzione di esami diagnostici e procedure interventistiche con relativa gestione di magazzino per il servizio di emodinamica, cardiologia, cardiologia pediatrica, radiologia interventistica e neuroradiologia interventistica - del. n. 1017 del 20/09/2022	36 mesi	25.832.771,10 €	-----	SETTEMBRE 2022
ARNAS "G. BROTZU"	Procedura aperta informatizzata per la fornitura in service di dispositivi medici ed apparecchiature per la SC Cardiologia interventistica con SS Emodinamica dell'ARNAS "G. Brotzu" per un periodo di sette anni. - CIG 92599776C1	84 mesi	17.500.000,00 €	90 PUNTI TECNICA 10 PUNTI ECONOMICA	GIUGNO 2022
AOU Sassari	Procedura aperta, da espletarsi mediante utilizzo della Piattaforma Telematica SardegnaCAT, ai sensi degli articoli 58 e 60 del D. Lgs. n. 50/2016, per l'affidamento della fornitura settennale, in regime di service, di beni e servizi per la gestione delle procedure di mappaggio elettroanatomico e ablazione transcateretere, del laboratorio di elettrofisiologia della SC di Cardiologia del P.O. SS. Annunziata dell'Azienda Ospedaliero Universitaria di Sassari. - CIG 90479604CB	84 mesi	13.443.390,00 €	70 PUNTI TECNICA 30 PUNTI ECONOMICA	LUGLIO 2022
AZIENDA SANITARIA TARANTO	Procedura aperta telematica per la fornitura in service divisa in due lotti, distinti e separati, per anni 5 dei kit procedurali (completi di ogni dispositivo medico e/o materiale di consumo necessario) per l'espletamento delle procedure di coronarografia, angioplastica ed elettrofisiologia presso il Laboratorio di Emodinamica ed Elettrofisiologia della S.C. di Cardiologia del Presidio Ospedaliero Centrale - S.O. "SS. Annunziata" di Taranto. - LOTTO n. 1 CIG 9300628107 - LOTTO n. 2 CIG 9300639A18aria di Sassari. - CIG 90479604CB	60 mesi	13.131.700,00 €	70 PUNTI TECNICA 30 PUNTI ECONOMICA	LUGLIO 2022

Di seguito, invece, una sintesi del numero di Ospedali Pubblici su cui è attivo il modello di gestione in service in Emodinamica, Radiologia Interventistica e Neuroradiologia. In questo elenco sono stati considerati anche i Centri serviti da diversi provider italiani.

	Emodin Amica	Rad. Interventistica	Neuroradiologia
Service in ospedali pubblici	38	18	6

Il CERISMAS, Area di Ricerca dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, ha condotto uno studio comparativo sulla gestione dei flussi logistici in ospedale e la tabella seguente riporta la simulazione dei costi logistici di un reparto di cardiologia interventistica in un ospedale pubblico.

ATTIVITÀ	IN HOUSE		SERVICE	
	Modello Operativo	Costi (Euro)	Modello Operativo	Costi (Euro)
Tempo infermieristico attività logistiche di reparto	50% tempo infermiere 20% tempo coordinatore	42.000	10% tempo infermieristico	6.000
Ordini e fatture	N. Fatture: 2.020 N. Ordini: 2.101 Tempo medio 1 ora per ordine Tempo medio 1,58 ore per fattura	157.997	N. Fatture: 12 N. Ordini: 12 Tempo medio 1 ora per ordine Tempo medio 1,58 ore per fattura	924
Gestione Contratti	30 contratti (58 CIG)	30.000	1 contratto	1.000
Gestione scorte	Sprechi/Scaduti/Obsolescenze: 5% Costo opportunità: 2% Costi assicurativi: 1% Servizi generali: 2%	119.247 5.000 2.500 5.000	Scorte affidate ad un modello di Gestione in Service	0

Come si può evincere dai dati numerici, in conformità a quanto in precedenza esposto, conclude il Dott. Lancione, il sistema di gestione in service risulta più economicamente vantaggioso rispetto al sistema di gestione in house.

Trascrizione degli atti: 07 ottobre 2023

Saluti Istituzionali

On. Andrea Catarci, Assessore al personale - Roma Capitale

Con il nuovo Codice degli Appalti e la ridefinizione della figura del Rup, sono ormai chiarite le quattro fasi che i Rup devono presidiare nell'attività amministrativa: programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti. Teoria semplice a dire ma realtà che diventa complessa man mano che le strutture organizzative diventano complesse, e Roma Capitale ne è un esempio: tra strutture centrali e territoriali, le relazioni tra i diversi soggetti istituzionali con cui si stabilisce di giorno in giorno l'andamento delle procedure, queste sono tutt'altro che di semplice e lineare gestione. In seno a questo scenario frenetico e multidisciplinare, al Rup si chiede di agire nel rispetto di sempre più diverse esigenze, di operare in tempi sempre più stringenti nel rispetto dei costi da un lato e garantendo altri livelli di erogazione del servizio dall'altro. Tutto questo deve poi confluire, commenta l'On. Catarci, in una procedura amministrativa virtuosa: compito delicato che richiede uno sforzo notevole ai Rup, spesso coinvolti nella gestione simultanea di troppe procedure.

La nascita di una struttura che si pone a riferimento per tutte le professionalità come Assorup, che possa essere punto di riferimento in termini di buone prassi e scambi di competenze, sviluppo di programmi e che dia una indicazione a presiedere a tutte le funzioni in capo al Rup sopra menzionate, con un elemento di attenzione alla realtà, costituisce sicuramente un importante ed innovativo elemento sul piano delle amministrazioni. Assorup, in quest'ottica, oltre che agli operatori e professionisti coinvolti negli stessi processi, conclude Catarci, ha il potenziale per conferire rafforzate certezze anche all'Amministrazione stessa.

Panel: La professionalizzazione del RUP

Interventi

Prof.ssa Valentina Lostorto, Dirigente - Scuola Nazionale dell'Amministrazione "Il ruolo di SNA nella professionalizzazione del RUP"

Secondo il disegno tracciato nel PNRR, dall'attuazione di una strategia professionalizzante capace di rafforzare la capacità di spesa delle stazioni appaltanti dipende in buona misura la ripartenza del Paese, grazie alla conclusione di appalti pubblici efficienti, efficaci, alla ricostruzione di un clima di legalità e di fiducia che aumenti l'attrattiva professionale del settore, circoscriva condotte di amministrazione difensiva e riduca l'impatto del contenzioso in materia. Del resto, sin dal 2017 l'Unione Europea pone la professionalizzazione degli appalti pubblici come prerequisito fondamentale per la modernizzazione del sistema degli appalti a sostegno di ogni politica di sviluppo dei paesi membri. Anche il PNRR presenta obiettivi sfidanti: almeno il 35% del personale delle pubbliche amministrazioni attivamente coinvolto nei processi di approvvigionamento pubblico, ad esempio, dovrà essere complessivamente formato entro il 2024. Con riferimento alla formazione nell'ambito della strategia professionalizzante, il grande impegno della SNA, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione è dimostrato anche da una prima analisi dei numeri raggiunti nel 2023, con una offerta formativa in materia di contratti pubblici così articolata: offerta formativa a catalogo PAF con varie tipologie di corsi base, specialistico, seminari di approfondimento e Diploma, rivolta alla generalità dei dipendenti pubblici; attività

à della SNA nell'ambito della Convenzione MIT SNA-IFEL 18-ITACA 19, il così detto PNRR Academy - Formazione Nazionale Appalti 20, mirata all'aggiornamento professionale dei Rup 21; formazione specialistica, dedicata alle stazioni appaltanti, progetto nato dal confronto con i componenti del gruppo di lavoro a suo tempo costituito dal Comitato di indirizzo presso la Cabina di Regia della PCM per il coordinamento della contrattualistica pubblica, con il coinvolgimento di rappresentanti delle Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Stazioni appaltanti 22.

L'art.63 del D.Lgs. n.36/23 assegna alla SNA un ruolo da protagonista nella costruzione del nuovo sistema di accreditamento per la formazione valida ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti. Per attuare la citata norma, informa la Prof.ssa Lostorto, la SNA deve provvedere a individuare e specificare i requisiti soggettivi ed oggettivi per l'accREDITamento, nonché definire la procedura di presentazione delle istanze e le relative modalità organizzative e tecniche 23

¹⁴ Cfr. Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2017

¹⁵ Cfr. PNRR Milestone M1C1-86. Si precisa che la percentuale del 35% tiene conto del totale del personale attivamente coinvolto nei processi di approvvigionamento pubblico, ossia 100.000 acquirenti pubblici registrati al 30 aprile 2021 nel Sistema Nazionale di e-Procurement gestito da CONSIP.

¹⁶ Nel primo anno di attuazione della strategia 2022, la SNA ha contribuito a formare oltre 10.500 unità di personale con formazione di base e oltre 1.300 con formazione specialistica e avanzata. E nel primo semestre del 2023, nonostante il rallentamento della formazione nei primi mesi dell'anno a causa dell'attesa dell'entrata in vigore del nuovo codice, risultano già formate oltre 7.000 unità di personale con formazione di base e oltre 1000 con formazione specialistica e avanzata.

¹⁷ Cfr. https://paf.sna.gov.it/elenco_corsi.html?tipo=2&stato=-1&sede=-1&tag=-1&inaula=0&elearn=0&blended=0 - Per tutto il 2023 sono stati calendarizzati 8 corsi con 18 edizioni, con una previsione di almeno 1.400 partecipanti complessivi. Tutte le edizioni vengono via via aggiornate nei contenuti e nei programmi in relazione alle novità introdotte dal nuovo codice degli appalti.

¹⁸ Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

¹⁹ Istituto per l'innovazione e la Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale, organismo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella materia della contrattualistica pubblica.

²² In questo caso l'obiettivo non è tanto quello di una divulgazione su larga scala, tipico invece della formazione base, ma quello di accompagnare personale già esperto nel percorso di riforma, esplorando gli istituti maggiormente critici sotto l'aspetto di immediata operatività nelle varie fasi del ciclo dell'appalto, con un approccio interdisciplinare e di taglio pratico, volto a fornire ai discenti gli strumenti per tradurre in concreto i principi su cui si fonda il nuovo codice, quali, tra gli altri, la semplificazione e digitalizzazione delle procedure, la responsabilità energetica ed ambientale, l'attenzione alle politiche pubbliche (parità di genere, inclusione, politiche giovanili ecc.).

²³ A tal riguardo, con Decreto della Presidente della SNA n. 115/2023 è stato costituito un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti di SNA, ANAC e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), con il compito di curare la predisposizione della proposta di requisiti da sottoporre alla Presidente della SNA. I lavori sono ormai ultimati e circa i requisiti oggettivi sono state recepite le indicazioni contenute nel PNRR Milestone M1C1 – 71, declinate nella "Strategia professionalizzante e piani di formazione in tema di appalti pubblici", adottata a dicembre 2021 dalla Cabina di regia di cui all'articolo 212 del d.lgs. n.50/2016; e nelle Linee guida ANAC sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. Cfr. delibere ANAC nr. 141/2022 e nr. 441/2022 recanti «attuazione - anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici»

In merito ai caratteri della formazione, questa deve essere strutturata, onde evitare una eccessiva frammentazione, anche in termini di impegno orario, dell'offerta formativa, con necessità di sistemi di valutazione alla fine dell'intervento formativo. La formazione si deve inoltre declinare in percorsi differenziati in relazione al livello di expertise professionale e al ruolo decisionale rivestito dal personale; deve essere altresì correlata al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di motivare sia i partecipanti sia le stazioni appaltanti ad affrontare il costo della formazione. Inoltre, è necessario un approccio interdisciplinare degli interventi formativi ²⁴, così come è anche cruciale promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra Pubblica Amministrazione e privati, con un focus sulle competenze necessarie alla gestione di procedure più snelle e flessibili, al fine di renderle quanto possibile attrattive per gli investitori professionali.

Quanto ai soggetti accreditabili, il lavoro che il gruppo di lavoro sta conducendo, commenta la Prof.ssa Lostorto, è quello di declinare e tradurre in termini di dettaglio le indicazioni già presenti nel dettato normativo che prevede espressamente che devono trattarsi di istituzioni pubbliche o private, senza finalità di lucro, che svolgono attività formative. Occorre non solo, quindi, elencare le possibili tipologie ²⁵, ma anche indicare i requisiti minimi che tali enti ed istituzioni devono possedere ai fini dell'accreditamento rispetto alle dotazioni strutturali e tecnologiche, al personale docente, ai comitati scientifici e all'esperienza nella formazione nella materia dei contratti pubblici. La formazione ha un ruolo strategico per la piena attuazione del PNRR, per un effettivo rafforzamento della capacità amministrativa degli enti aggiudicatari e, in generale, per tutte le stazioni appaltanti. I citati obiettivi percentuali del PNRR non possono essere intesi solo in termini quantitativi ma devono essere orientati verso un coinvolgimento intelligente e diversificato delle risorse professionali operanti nel settore, che tenga conto anche delle dimensioni delle stazioni appaltanti e delle loro effettive esigenze per favorire una celere realizzazione degli investimenti pubblici. La SNA, conclude la relatrice, è chiamata, dunque, non solo ad adempiere alla propria mission istituzionale in ambito formativo ma, come noto, è oggi uno degli attori per l'attuazione del sistema di qualificazione.

²⁴ *Conoscenze e competenze di vario tipo sono ormai essenziali per assicurare il buon esito del processo di procurement e affinché una attività formativa possa qualificarsi come interdisciplinare è necessario che in essa siano presenti lezioni aventi taglio giuridico, tecnico-ingegneristico, economico, informatico e di innovazione digitale, manageriale e organizzativo.*

²⁵ *Quali le Università pubbliche o private; gli Enti pubblici che hanno tra le finalità istituzionali la formazione dei dipendenti pubblici e/o dei professionisti; Fondazioni associazione senza fini di lucro e con la finalità istituzionale della formazione ecc.*



Prof. Gustavo Piga, Direttore Master Procurement Management - Università di Roma Tor Vergata “La sfida delle competenze del RUP”

L'intervento del Prof. Piga inizia dal seguente interrogativo: che cosa si conosce degli sprechi oggettivi nel nostro Paese? Analizzando una banca dati Istat-MEF è possibile rilevare alcuni fattori interessanti, a livello locale ma non solo. Si è scoperto che l'ammontare degli sprechi di prezzo, e non di quantità, è immensa e rappresenta il 3%, ovvero 60 miliardi del PIL, relativamente ad acquisti di beni e servizi, ad esclusione quindi dei lavori pubblici. Questo significa che vengono effettuati acquisti a un prezzo medio su quella che è una ricchezza immensa a disposizione potenziale del Paese. Organizzativamente parlando, la cultura anglosassone propone un modello gestionale di spend to save business, in base al quale vengono spese ingenti somme di denaro investendo così sulle competenze. In relazione alla suddetta percentuale di spreco di denaro che avviene in Italia, si può dedurre obiettivamente che quello italiano non è un caso virtuoso di spend to save, ma costituisce di converso un caso viziato di quello che si potrebbe definire un “risparmio per spendere male”, perché non si investe nelle competenze, e il PNRR è un esempio. Affinché si conduca una azione virtuosa, la valorizzazione delle competenze deve avvenire secondo un approccio interdisciplinare. Le competenze, tuttavia, sono condizioni necessarie e non sufficienti: altra sfida è mettere insieme acquirenti pubblici e privati, questa commistione è fondamentale per aggregare le conoscenze ancor prima delle gare.

Il Codice degli Appalti, chiosa il relatore, è irrilevante se i dispositivi da esso veicolati non vengono accompagnati da una rivoluzione organizzativa focalizzata sulla leadership. Infatti, una buona leadership è in grado di procurare risorse, se ci sono risorse ci sono competenze e, giacché non si fa formazione senza risorse, se si posseggono le competenze si hanno anche le persone e i talenti da strappare al settore privato, i quali devono poi essere gestiti con competenze manageriali in seno alle quali sarà possibile conferire una crescente autonomia e discrezionalità ai dipendenti, compatibilmente con le norme. In applicazione a quanto descritto, commenta il Prof. Piga, sarà possibile ottenere quella fiducia che non è quella menzionata nell'art. 2 del Codice ma è semmai da considerare come l'esito di una serie di comportamenti strategici che porta accountability, e dunque a quel risultato che verosimilmente assicurerà l'abolizione degli sprechi e, infine, nuove risorse per costruire le carriere. In tale ciclicità di best practices la leadership sarà rafforzata e così il circolo virtuoso in precedenza illustrato potrà ricominciare.

Dott.ssa Adele Tramontano, Direttrice Scuola di formazione capitolina - Roma Capitale “La nuova interazione didattica nell'era digitale”

La Scuola di formazione capitolina nasce nel 2018 e in piena pandemia Covid ha dovuto trasformare i contenuti erogati in presenza in contenuti online su apposita piattaforma che veicola anche contenuti in forma asincrona. Cosa intendiamo con la parola competenze? Alfabetiche, matematiche e digitali, poi ci sono competenze tecniche-professionali e trasversali, come le lingue straniere. Le competenze, sostiene la Dott.ssa Tramontano, oltre che dimostrabili, devono anche essere condivise in ambito trasversale. A tal riguardo sarebbe auspicabile che i Rup e i dipendenti pubblici possano trasferirsi da una Amministrazione all'altra sulla base di una certificazione di competenze e su un livello acquisito in merito alle stesse: questa è la sensibilità che la Scuola capitolina si propone di inserire nella progettazione dei format formativi offerti. Tuttavia, nel concreto, si interroga la relatrice, in cosa si sostanziano le competenze, quali elementi e secondo quali parametri deve essere oggetto di verifica a tal riguardo?

Per sciogliere il quesito occorre innanzitutto procedere con metodo e lasciare l'approccio istituzionalista in favore di uno costruttivista. In altri termini, non si tratta più di una relazione tra docente e discente nella quale il primo insegna e il secondo ha solamente la responsabilità di imparare, in un rapporto in cui il solo attivo è il docente e il discente è passivamente posto ad imparare ad apprendere, in un passaggio di conoscenze da chi sa a chi non sa. Nell'approccio costruttivista si crea, invece, un patto di apprendimento in cui al centro è il discente, la natura del quale e le motivazioni sottese alla decisione di apprendere assumono importanza in termini relazionali. In applicazione di tale approccio, il successo della formazione si configura come un successo condiviso tra le parti, non solo imputabile all'allievo. Affinché quanto descritto possa verificarsi, precisa la Dott.ssa Tramontano, occorre progettare percorsi e strumenti formativi che rispondano tempestivamente alle richieste dell'utenza e in quest'ottica il micro e-learning, ad esempio, permette di costruire oggetti formativi in grado di porre un problema, capace di attirare attenzione dei discenti e, in definitiva, consentire l'apprendimento.

Il format è dunque importante, oltre al contenuto ovviamente, ma non può prescindere da esso. La progettazione di un format efficace si basa sul target e sulle competenze. Il target è differenziato sull'age-manager pur tenendo conto sul diverso approccio delle persone. Learning object: dare una formazione concreta, rapida, flessibile e consentire di creare competenze trasversali ed emotivamente coinvolgente. A tal riguardo le proposte formative della Scuola capitolina si stanno concentrando su video-pillole, video brevi e strutturati secondo determinati format psico-pedagogico, risorse formative contenute e auto-consistenti in sé concluse, atte a verificarne l'apprendimento al termine di ciascun blocco formativo.

A seguito della pubblicazione del nuovo Codice degli Appalti, anticipa la Dott.ssa Tramontano, con il supporto di IFEL la Scuola capitolina sta investendo nella elaborazione di corsi di Project Management per i Rup, strutturati in conformità agli attuali standard europei.





Avv. Angelita Carucciolo, Consulente - CEIDA “L’esperienza formativa in presenza per il RUP”

CEIDA ha sempre avuto attenzione particolare ai contatti pubblici (appalti, concessioni, project financing), rispondendo alle esigenze degli Enti con la messa a disposizione di un corpo docente contraddistinto da un tecnicismo normativo e giurisprudenziale notevole, che ha esaltato la qualità della prestazione formativa. Ciò che importa è la qualità prestazionale e dunque la formazione.

Il RUP a questo riguardo, commenta l’Avv. Carucciolo, nasce come una sorta di dominus, di demiurgo di quelle che sono le vicende contrattuali e oggi tale figura assume quasi i caratteri distintivi di un manager, si contraddistingue per una componente multiforme e in questa ottica la così detta patente di RUP sarebbe, ad esempio, un passo avanti nell’immaginazione di una figura para-dirigenziale, in assonanza alle funzioni descritte nell’allegato II.14 del nuovo Codice. Oltre alla patente suddetta, occorre prendere coscienza di una necessaria ristrutturazione organizzativa in seno al ruolo e alle mansioni del RUP. Questa persona diventa a tutti gli effetti esposta e quindi la colpa grave, ad esempio, a livello assicurativo è un timore temperato dalla compartecipazione in termini di corrispettivi economici che andrebbe a gratificare la nuova figura dirigenziale insita nel nuovo Codice. Se questo è l’obiettivo, il RUP deve essere adeguatamente preparato e formato per svolgere al meglio il suo ruolo.

Su un versante meramente metodologico, conclude l’Avv. Carucciolo, la formazione in presenza è certamente un quid in più rispetto a quella online perché propone, ad esempio, simulazioni ed occasioni che creano dimestichezza con i nuovi strumenti imposti dal principio della digitalizzazione di cui il nuovo Codice informa..

Cav. Benedetto di Iacovo, Segretario generale - Confial “Le tutele sindacali del RUP” relaziona in rappresentanza dott.Vecchi

Il RUP, sostiene il Segretario di Iacovo, trova il suo significato negli anni '80, se non ancor prima nel '60, quando ci si è accorti che all'interno dell'apparato pubblico della Pubblica Amministrazione era necessaria una figura unica, per l'appunto, capace di convogliare e gestire tutte le attività e, soprattutto, che fosse in grado di coordinare i propri colleghi di ufficio. Le esigenze sono cambiate negli anni: se in passato urgeva svecchiare l'apparato pubblico dall'allora stampo cavouriano, oggi le priorità sono altre e Confial si è prefissato l'obbligo, che è anche opportunità, di intercettare i problemi e di affiancarsi ad Assorup per presiedere le tutele del capitale umano entro la Pubblica Amministrazione.

Il RUP, commenta di Iacovo, è una figura chiave importantissima, capace con i giusti crismi di assicurare la realizzazione di tutti i progetti di gestione delle risorse; il problema è la tutela di queste figure, creando una struttura di sostegno alla figura normativa del RUP e, in ultima analisi, al lavoratore stesso. Siffatta tutela sindacale dovrebbe essere inserita in un sistema centralizzato afferente a un CCNL che intercetti le istanze dei lavoratori delle Pubbliche Amministrazioni. A tale proposito occorre porre l'attenzione su aspetti cogenti quali gli incentivi al RUP, gli elementi accessori sui salari del CCNL del comparto e, in conformità a quanto accade nei Paesi dell'Unione Europea, sarebbe opportuno un ascolto attento di quelle che sono le esigenze di chi è operativo sul campo.

In questo senso Assorup svolge un'importante ruolo di collettore tra tutte le complicate perché eterogenee realtà in cui i RUP operano e, precisa il Segretario di Iacovo, è intenzione di Confial affiancarsi ad Assorup in questa impresa, fornendo strumenti a supporto delle attività della suddetta Associazione dal momento che molti dirigenti ed operatori sindacali Confial, essendo già attivi entro le Pubbliche Amministrazioni, hanno pertanto concreta evidenza di quelle che sono le problematiche da un lato e dall'altro di quelle che sono le necessità dei RUP.

Dott. Giorgio Guglielmino, Responsabile - Wolters Kluwer Italia Srl “Gli strumenti di supporto per le decisioni”

A seguito di confronto con i RUP, il Dott. Guglielmino ha rilevato la diffusa mancanza di strumenti operativi in mano ad essi: elemento comune ai RUP è proprio la necessità di confrontarsi sul tempo e sui risultati del proprio operato e a tal proposito il nuovo Codice divulga proprio questo principio fondamentale che è il principio del risultato. Tempi e risultati devono combaciare e spesso volte ciò rappresenta una difficoltà che rallenta il lavoro del RUP e che, in casi di mancata coincidenza e simultaneità tra tempi e risultati, genera ritardi ingiustificabili e talvolta irrimediabili, causati anche da uno scarso accesso a strumenti e ad opportunità formative. Ad esempio poco è certamente il tempo per formarsi e documentarsi durante l'espletamento di una gara di appalto.

Circa la formazione e gli strumenti a sostegno dell'attività del RUP, avverte il relatore Guglielmino, sarebbe verosimilmente auspicabile che il RUP avesse a disposizione un immediato accesso alle prescrizioni normative e giurisprudenziali e da un punto di vista operativo degli strumenti di formulazione di atti autonomamente compilabili in modo tale da non dover lavorare su atti precedenti necessariamente da revisionati. In un'ottica di RUP come responsabile di progetto, e dunque come vero project manager, utili sarebbero anche strumenti per formulazione di check list e per la gestione delle criticità, sistemi di monitoraggio delle scadenze tramite alert che informano, ad esempio, eventuali cambi giuridici avvenuti a seguito di cambiamenti normativi.

Grazie a questi accorgimenti e strumenti, conclude Guglielmino, al RUP sarà data l'opportunità di lavorare nella certezza di poter scrupolosamente monitorare il proprio operato portandolo al completamento riducendo al minimo i rischi ad esso correlati.

Dott.ssa Arianna Fabbri e Stefano Venturi, Responsabile formazione - Myo EDK Spa “Servizi a supporto del RUP”

MyoEDK è una società che offre soluzioni integrate per la Pubblica Amministrazione in termini di formazione, supporti gestionali e, dunque, formazione rivolta al RUP. All'esperienza di queste figure professionali, informa la Dott.ssa Fabbri, ci si avvale per rispondere alle richieste di supporto che MyoEDK riceve dal 35% degli enti pubblici sul territorio italiano. Trattasi di un compito non sempre agevole per il RUP, il più delle volte assoggettato a tempistiche serrate e impossibili da rispettare e, talvolta, privo di competenze necessarie al ruolo ricoperto e in questo senso, commenta la relatrice, sarebbe auspicabile l'istituzione e messa a sistema della già menzionata patente del RUP. Tra i tanti servizi e supporti erogati 27 a beneficio e sostegno dell'operato dei RUP, in un'ottica di semplificazione, la Società ha realizzato una nuova piattaforma negoziale per CUC e Comuni.

A tale riguardo il Dott. Venturi illustra come, grazie all'utilizzo di questa piattaforma, il RUP o la Stazione appaltante possano scegliere quali categorie di lavorazioni e quali categorie merceologiche attivare, oltre a quelle già proposte dall'applicativo stesso e come in fase di affidamento la piattaforma stessa gestirà in modalità automatica l'invio, previa compilazione, della dichiarazione di tracciabilità dei flussi finanziari in linea con quanto dichiarato nel DGUE; circa la gestione della esclusione automatica delle offerte anomale la piattaforma prevede già in sede di valutazione delle offerte l'associazione tramite sorteggio del metodo tra quelli di cui all'allegato II.2 ovvero la selezione, con successiva applicazione, del metodo in fase di concepimento della procedura di affidamento. In aggiunta a quanto menzionato, la piattaforma prevede inoltre la predisposizione della determina di aggiudicazione con inserimento di tutti i dati del procedimento ivi compresi di dati per le incombenze annuali previste dalla legge n. 190/2012

Segnatamente agli operatori economici, conclude Venturi, il processo di iscrizione e accreditamento in piattaforma è di semplice attuazione grazie a una funzionalità di invio automatico e relativa conservazione dell'autocertificazione del possesso dei requisiti soggettivi annualmente aggiornati.

26 Laddove per Pubblica Amministrazione si intendano Enti territoriali, Comuni, Regioni, Aziende sanitarie, Consorzi e ogni forma di ente assoggettato al controllo della Corte dei Conti.

27 Ad esempio servizi di digitalizzazione, concorsi, gare e appalti, postalizzazione dei documenti, realizzazione siti web, gestione delle scadenze.

Panel: Gli orizzonti di ASSORUP

In Questo panel sono intervenute l'Arch. Maristella Babuin e l'Avv. Gianluca Proietti Toppi, la Dott.ssa Arianna Federici, Dott.ssa Maria Cristina Cavallarin, rispettivamente Consiglieri, Responsabile segreteria, Coordinatrice Training virtuale di Assorup. Le loro relazioni hanno illustrato gli obiettivi e le attività, formative e non, previste per l'anno a venire 28 e per una maggiore completezza di informazioni a riguardo si rinvia al sito ufficiale di Assorup 29.

Conclude il primo Congresso Nazionale Assorup il Presidente della associazione l'Avv. Ricciardi, con queste parole: «Durante questi due giorni abbiamo avuto l'ascolto attento delle Istituzioni rispetto a ciò che Assorup intende ottenere da questo Congresso nazionale. Noi chiediamo al Ministro delle imprese, perché il mercato degli appalti pubblici è un mercato di imprese, chiediamo al Ministro delle infrastrutture, perché competente sulla materia dei contratti, chiediamo al Ministro della Pubblica Amministrazione, perché competente sul ruolo del Rup, chiediamo oggi al Presidente del Consiglio Giorgia Meloni di aprire un tavolo tecnico per affrontare dopo trent'anni le necessità dei Rup di tutta Italia. Lo chiediamo con forza e insieme a tutti voi presenti e insieme a tutti quelli che si assoceranno insieme a noi in questa battaglia».

Con queste parole bene auguranti, programmatiche e proiettate al futuro si chiude il Congresso Nazionale indetto di Assorup che su invito dell'Avv. Ricciardi ha visto per la prima a Roma presso la Camera dei Deputati in Piazza Montecitorio e presso la Sala della Protomoteca, in Piazza del Campidoglio riunirsi molti dei funzionali e dei Rup del Paese, vale a dire tutti quei dipendenti nonché dirigenti pubblici quotidianamente impegnati nella gestione di appalti e concessioni, accomunati dall'intento e dalla necessità di dar vita a un confronto su temi cruciali e di comune interesse non solo per i professionisti ma per tutto il Paese.



²⁸ Arch. Maristella Babuin, Consigliere - Assorup "Presentazione delle funzioni e dell'attività dell'Associazione"; Dott.ssa Arianna Federici, Responsabile Segreteria - Assorup "Premiazione borse di studio per merito scolastico"; Dott.ssa Maria Cristina Cavallarin, Coordinatrice Training Virtuale - Assorup "Sistema di formazione Training virtuale"; Avv. Gianluca Proietti Toppi, Consigliere - Assorup "Assemblea degli associati (struttura e programma 2024)".

²⁹ <https://www.assorup.it>. Per la diretta streaming del Congresso cfr. <https://webtv.camera.it/evento/23428> e <https://www.youtube.com/watch?v=GpmEpNCKWn0>.

Postfazione

La nascita dell'incarico del Responsabile Unico del Procedimento si lega alle vicende politiche ed amministrative che hanno scosso l'Italia sul termine del secolo e della cosiddetta "Prima Repubblica". L'uso disinvolto delle risorse pubbliche, la dilagante corruzione e la perdita del senso di "bene comune" hanno richiesto una maggiore responsabilità ed un controllo più efficace delle procedure di spesa in appalti e concessioni. Nasce così il RUP, un ufficio di garanzia che la politica individua nell'amministrazione attiva anziché affrontare la questione etica ed i propri conflitti d'interesse. Nonostante il lodevole tentativo di Francesco Merloni e della sua legge quadro del 1994, il responsabile unico del procedimento anziché diventare protagonista della gestione delle risorse pubbliche per realizzare l'interesse dei cittadini, andrà a configurarsi troppo spesso come un mero passacarte ed istruttore, fino ad esser considerato una sorta di capro espiatorio sul quale far ricadere le responsabilità di scelte tecnico-amministrative sbagliate delle Stazioni Appaltanti. Il RUP è solo e smarrito, non ha riferimenti e deve assecondare pressioni ed interessi che fatica a gestire soprattutto perché non ha la forza della conoscenza. Solo la competenza permette di motivare adeguatamente decisioni corrette ed evitare soluzioni improvvisate o dettate da fattori esterni. In questa solitudine il RUP è rimasto fino a quando, nell'estate 2022, grazie alla penna e alla visione di una commissione presieduta dal Presidente Luigi Carbone, una commissione di magistrati ed esperti con competenze interdisciplinari, il RUP si trasforma. Dal seme, arido e solitario nel terreno dei contratti pubblici, con il Codice dei contratti del 2023 il RUP fiorisce come Responsabile Unico del Progetto. Non c'è più un mero procedimento amministrativo da seguire ma un percorso che porta ad un risultato concreto, il soddisfacimento di quel bisogno che l'appalto realizza in quanto strumento e non fine. Il Legislatore dà nuova vita ad un incarico che diventa centrale e che richiede la necessaria formazione ed il riconoscimento per spendere bene e presto il denaro pubblico, in particolare i fondi del PNRR.

In un contesto storico così nuovo, nasce l'idea nel novembre 2022 - e quindi ancor prima della pubblicazione del testo del Codice - di far crescere queste nuove piante in un unico giardino. Un RUP non più solo ma in collegamento con altri, una comunità di RUP che ha trovato l'interesse e l'attenzione delle Istituzioni politiche ed amministrative come dimostra la partecipazione al Congresso Nazionale. ASSORUP è una comunità che accompagna il RUP nell'affrontare sfide sempre più difficili, dove occorrono molteplici competenze: amministrative, tecniche, digitali, manageriali. Proprio per esser pronti per le diverse esigenze di appaltare forniture, servizi e lavori che hanno raggiunto 300 miliardi di euro nel 2022, l'Associazione ha lanciato la proposta di una "patente del RUP" ossia una certificazione che garantisca innanzi tutto il responsabile, nel sentirsi adeguatamente preparato a gestire il progetto, e poi i cittadini dalle cui tasse derivano le risorse gestite dalle Stazioni Appaltanti. Un RUP certificato potrà ridurre lo spreco di denaro e raggiungere in maniera più mirata l'interesse pubblico. Al contempo, un responsabile unico, riconosciuto nel suo ruolo centrale dal Codice, dovrà essere adeguatamente compensato con un sistema di incentivi che troppo spesso sono rimasti solo sulla carta.

La sfida non è semplice ma il Congresso Nazionale ha dimostrato che uniti si può fare la differenza e che ora c'è Assorup per le migliaia di responsabili che ad oggi, assieme agli oltre 200 funzionari provenienti da 50 province italiane, riuniti a Roma il 6 e 7 ottobre 2023, hanno una casa comune in cui crescere assieme per il bene comune.

Daniele Ricciardi