

III° Corso di Alta Formazione FARE 2016-2017 per Funzionari e Dirigenti in Sanità

Tesi finali



Area Provveditorato - Economato - Patrimonio

*In copertina quadro raffigurante i Navigli a Milano.
Per gentile concessione del pittore Giuseppe Faraone.*

È vietata la riproduzione anche parziale della presente pubblicazione
senza preventiva autorizzazione di Edicom s.r.l.

Edito da:

© **Edicom s.r.l.**

Via Alfonso Corti, 28 - 20133 Milano

Tel 02/70633694 - Fax 02/70633429 - info@gsanews.it

Impaginazione: Studio Gomez - Cologno M. (MI) - Stampa: T&T studio - Milano
Finito di stampare nel mese di settembre 2017

III° Corso di Alta Formazione FARE 2016-2017 per Funzionari e Dirigenti in Sanità

Tesi finali

Area Provveditorato - Economato - Patrimonio

Indice

5 Introduzione

7 Value for Money

a cura di: Carignola Simona, Crestani Fabrizio, Maestrelli Elena, Zanon Maria Luisa
Tutor: **F. Muzio**

9 Valutazione Economica della Qualità: applicazione del metodo del ciclo vita dei prodotti negli appalti pubblici

a cura di: Annalisa Casamonti, Cristina Fabbrini, Andrea Zacchei, Lucilla Zarotti
Tutor: **G. Frittoli**

12 Concetto di consultazione preliminare di mercato

a cura di: Ivana Bellora, Michela Iacovelli, Paola Cardano, Elvira Dal Cortivo
Tutor: **M.G. Colombo**

15 Il D.E.C. (Direttore dell'Esecuzione del Contratto): la responsabilità negli appalti di forniture e servizi e nelle concessioni

a cura di: Giovanna Chessa, Clelia Del Prete, Vittoria Greco, Maria Lombardi, Alessandro Lupi
Tutor: **C. Calandra**

20 Linee Guida Aziendali per Affidamenti Sottosoglia

a cura di: Maria Polito, Antonio Solinas, Michele Cerrai
Tutor: **A. Draisci**

23 Appalti e conflitti di interessi: riflessioni e strumenti per un approccio strategico della gestione del rischio

a cura di: Elisabetta Auber, Roberta Cassillo, Francesca Lazzoni, Roberta Piagneri
Tutor: **M. Faviere**

Introduzione

Molti dei cambiamenti della società hanno un impatto particolare sulla Sanità pubblica; questi accadimenti impongono una riflessione fondamentale su un tema strategico, la Formazione: essa deve essere continua, permanente, di ampia estensione.

FARE persegue questo obiettivo da numerosi anni con Corsi di Alta Formazione sia al centro-sud sia al centro-nord.

Studiare, approfondire, confrontarsi, fare network: azioni 'essenziali' che assomigliano ad una strada maestra da percorrere per ricoprire, in modo efficace e professionale, un ruolo divenuto sempre più critico e delicato.

E' noto che esistono difficoltà nell'interpretare una materia complessa costituita dai nuovi provvedimenti normativi, dall'impatto operativo di questi ultimi sui diversi modelli gestionali nelle aziende e da un necessario, continuo aggiornamento sulla corrente giurisprudenza; è altresì evidente che tutte queste 'voci' costituiscono elementi essenziali del bagaglio del moderno buyer pubblico per procedere nel proprio quotidiano lavoro attraverso il difficile viatico, quello della conduzione delle procedure di approvvigionamento. Coerentemente con il suo recente passato, anche quest'anno FARE ha organizzato la III° edizione del Corso di Alta Formazione 2016/17 per Funzionari e Dirigenti in Sanità - aree provveditorato, economato, patrimonio - rivolto agli associati regionali di Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Triveneto e Sardegna.

Hanno partecipato 28 iscritti; dopo aver seguiti i cinque moduli didattici previsti, essi hanno lavorato – affiancati da un gruppo di Tutors dedicati - in sei gruppi di lavoro e ricerca per l'elaborazione delle tesi finali del corso.

I gruppi di lavoro hanno approfondito i seguenti argomenti:

Value for Money

Valutazione economica della qualità: il metodo del ciclo di vita dei prodotti

Consultazioni preliminari di mercato

DEC: la responsabilità negli appalti di forniture e servizi e nelle concessioni

Linee guida aziendali per affidamenti sotto-soglia

Appalti e conflitti di interessi

Un duplice obiettivo per tutti: lavorare con profitto per consolidare le proprie conoscenze e sviluppare una rete di professionisti in materia di acquisti in Sanità che possano fra loro mutuare conoscenze, commenti, analisi e confronti su atti tecnico-amministrativi, esprimendo così la volontà di provare ad applicare nel proprio ambito lavorativo spunti e soluzioni anche differenti dal solito, ma corrette ed efficaci.

Quest'anno abbiamo avuto, come palcoscenico finale per la presentazione delle tesi, una struttura di prestigio e di significativo valore: la sede di AGENAS, a Roma.

Nell'occasione il Prof. Bevere, Direttore Generale di AGENAS, introducendo i lavori di giornata, ha voluto sottolineare come sia stata tenuta fede agli impegni presi circa i due obiettivi individuati un paio di anni fa con FARE: il primo formare adeguatamente quanti sono impegnati nel ciclo degli acquisti in Sanità ed il secondo dotare il sistema sanitario di regole specifiche e chiare, per contrastare efficacemente la corruzione in Sanità.

Formazione, specificità professionale, qualificazione delle competenze, dialogo continuo sono stati richiamati anche dalla Presidente di FARE, Sandra Zuzzi, quali ingredienti base della ricetta "Provveditore oggi". Sopra a "pioggia" tanta, tanta passione!

Firmato

F. Muzio, G. Frittoli, M.G. Colombo, C. Calandra, A. Draisci, M. Faviere, S. Gioia

Value for Money

a cura di:

Carignola Simona - *AOUS Luigi Gonzaga-Orbassano*

Crestani Fabrizio - *ASL Biella*

Maestrelli Elena - *ASL Biella*

Zanon Maria Luisa - *AULSS 2 Veneto*

Tutor: **F. Muzio**

L'Europa continua ad apportare elementi di novità nel nostro ordinamento. Le ultime direttive europee in materia di appalti, che hanno condotto in Italia all'adozione di un nuovo Codice (D.Lgs. 50/2016), ammiccano ad un criterio di valutazione ben noto al mondo anglosassone ma sconosciuto nel nostro Paese: il *Value for Money* (VfM), che possiamo tradurre con "valore del risultato".

Cogliendo le suggestioni provenienti da tale concetto, il gruppo di lavoro si è posto questa domanda: che cosa attribuisce *valore* ad un acquisto?

La ricerca si è rivolta in primo luogo ai parametri che possono misurare la qualità di un acquisto nel suo complesso e, in secondo luogo, alle modalità operative con cui è possibile applicare il VfM nell'attività lavorativa quotidiana, prestando anche attenzione a come esso impatta sui processi di acquisto.

Preliminarmente si constata che il concetto di *valore* cambia in base al soggetto di volta in volta coinvolto, perché gli obiettivi perseguiti possono essere differenti, nonché a seconda della prospettiva adottata da quel soggetto in un dato momento, che può riferirsi ora al valore atteso, ora a quello erogato, ora a quello percepito e così via.

Il concetto di "valore del risultato" sembra estendersi lungo tre direttrici fondamentali: gli obiettivi perseguiti, le risorse impiegate e il mercato, dalla cui conoscenza non si può prescindere in uno scenario complesso come quello sanitario.

Più nello specifico, all'interno di un processo di acquisto, il concetto di VfM trova la sua applicazione nelle diverse fasi:

1) di programmazione: in cui è importante svolgere un'attenta analisi rischi/opportunità e costi/benefici
2) di progettazione della gara, con criterio aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa: so-stanzandosi nell'individuazione di parametri che rispondendo ai criteri di efficacia, efficienza, economicità ed equità - intesa questa come la misura in cui un bene o un servizio è raggiungibile e reso disponibile ai soggetti ai quali è destinato - consenta di individuare la soluzione che meglio assicura un equilibrio fra i costi che si prevede sosterrà l'amministrazione (input) e i risultati attesi nel periodo previsto (output, 'outcome'), destinati a soddisfare l'obiettivo prestabilito

3) di esecuzione del contratto: spesso non correttamente valutata, nella pratica italiana, per la sua reale capacità di produrre valore, attraverso l'individuazione di parametri/indicatori di monitoraggio dell'esecuzione dello stesso e misurazione del risultato con riferimento a quello atteso

Il concetto di VfM non è, quindi, un nuovo modo di intendere l'OEPV, bensì un *processo di valutazione degli acquisti* non limitato alla sola fase della gara, ma più ampio, che coinvolge diverse anime, tutte con una sola prospettiva, la propria, alle quali il VfM offre, invece, la possibilità di una prospettiva più ampia, consentendo all'Amministrazione di effettuare la scelta più appropriata.

Alla luce di quanto sopra, la definizione di "miglior rapporto qualità/prezzo" è il Value for Money, il valore del risultato. Valutare la capacità di organizzazione dei mezzi messi a disposizione, per ottenere il massimo beneficio dai beni o dai servizi che si acquisiscono, in stretta relazione con le risorse a disposizione, è la vera sfida del buyer pubblico.

La P.A. quando acquisisce servizi o forniture, per soddisfare direttamente proprie esigenze o per offrire determinati servizi all'utenza, non deve badare esclusivamente a un risparmio sui costi, ma deve anche considerare la qualità di ciò che viene acquistato, rapportando il bisogno, la qualità ed il costo. La procedura di gara è considerata il modo più idoneo per garantire il miglior bilanciamento della contropartita tra costo e qualità:

VfM = Qualità - Prezzo di acquisto - Costi ciclo vita - Costi di processo

Sulla base di questi elementi, analizziamo un processo d'acquisto, quello relativo all'affidamento di un "Servizio di pulizia e servizi accessori" in una Azienda Sanitaria, ponendo un focus sulle fasi in cui si concretizza il VfM:

	RACI	Direzione Strategica	Direzione Sanitaria	RSPP	Nucleo Tecnico	Provveditorie / RUP	Commissione	DEC	Focalizzazione del VfM
Rprec.* = DEC precedente procedura di gara (Progettista); Cprec.* = DEC precedente procedura di gara (Progettista)	Programmazione								
	indicazione dei fabbisogni	A	R	C		I			corretta definizione dei fabbisogni per consentire l'allocazione appropriata delle risorse: presupposto del VfM
	Progettazione della gara								
	indagine di mercato per documentazione tecnica	I	I		R	C			---
	individuazione elementi essenziali contratto	C	C	C	R	C		Rprec.*	proposizione degli elementi, frutto dell'esperienza gestionale precedente, che contribuiscono a migliorare la prestazione del servizio desiderato
	determinazione dell'importo del contratto	C			R	C		Rprec.*	individuazione di un importo congruo remunerativo della qualità del servizio desiderato, anche in rapporto all'alta intensità di manodopera tipica del servizio in analisi
	scelta della procedura di aggiudicazione	C			C	R		Cprec.*	---
	predisposizione atti di gara (documentazione amministrativa)	C	I	I	I	R		Cprec.*	---
	definizione criteri di aggiudicazione e punteggio	I	I		R	C		Rprec.*	impostazione dei criteri di aggiudicazione remunerativi della migliore qualità in rapporto all'importo economico definito
	Rendicontazione del contratto								
verifica della corretta esecuzione	I	C	C			C		R	il dato di esperienza che deriva dall'aspetto gestionale permette di valutare se l'impostazione dei criteri di valutazione nella procedura di gara abbia perseguito il risultato di ottenere, a costi sostenibili, la migliore qualità

Raccogliendo la sfida che l'Europa ci lancia, e che ad oggi non risulta ancora del tutto accolta e promossa, l'auspicio è che in un prossimo futuro si possa pensare ad una impostazione del Value for Money di impronta anglosassone, traducendo gli elementi di valutazione nell'ambito dell'OEV come segue:

Qualità

Prezzo

Value for money: ovvero la valutazione di "quello specifico punteggio qualitativo" attribuito a "quella specifica offerta economica", che preveda l'attribuzione di un punteggio oggettivo, premiante il puro rapporto tra Qualità e Prezzo.

Le riflessioni condivise dal gruppo di lavoro sfidano il buyer pubblico ad un cambio di passo verso una cultura aziendale diffusa delle misurazioni quali-quantitative delle prestazioni, introducendo la capacità di produrre nel breve risultati, sviluppando processi amministrativi e tecnico-sanitari che siano espressione di una qualità appropriata e sostenibile.

Valutazione Economica della Qualità: Applicazione del metodo del ciclo vita dei prodotti negli appalti pubblici

a cura di:

Annalisa Casamonti - *Estar Toscana*

Cristina Fabbrini - *Estar Toscana*

Andrea Zacchei - *Estar Toscana*

Lucilla Zarotti - *Estar Toscana*

Tutor: **G. Frittoli**

Il significato del ciclo di vita dei prodotti discende dalla definizione di sviluppo sostenibile emersa alla fine degli anni '80 che coniuga le aspettative di prosperità economica, di giustizia sociale con il rispetto dell'ambiente: lo sviluppo deve essere realizzato al fine di "garantire i bisogni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri".

Questo principio ispira e sostiene il Legislatore Europeo nella stesura della Direttiva Comunitaria n. 2014/24 che, abrogando le precedenti norme in materia, detta nuove direttive sugli appalti pubblici nei settori ordinari e speciali e nel settore delle concessioni, fornendo nuovi strumenti per la modernizzazione degli appalti pubblici in Europa.

Il recepimento della normativa europea da parte del Legislatore Italiano si sostanzia nell'adozione del D.Lgs n. 50/2016, il nuovo codice degli appalti, il quale conformandosi ai principi europei, all'art. 95 disciplina i criteri di aggiudicazione dell'appalto indicando, tra gli altri, al comma 2) il criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita e all'art. 96 introduce il concetto di "costi del ciclo vita" esplicitandone la tipologia (costo di acquisto, costi relativi all'utilizzo, alla manutenzione ed al fine vita, sia esso rappresentato dallo smaltimento che dal riciclaggio).

L'obiettivo è quello di consentire la valutazione economica di una fornitura tenendo conto di tutti i costi derivanti e legati al suo ciclo di vita, dall'acquisizione, all'utilizzo, fino ad arrivare allo smaltimento finale, avendo la possibilità di rivelare ed analizzare tutta la tipologia di costi che si presenteranno nell'arco temporale previsto dal bando di gara .

Non manca, sempre all'art. 96, un esplicito riferimento alla necessità di valutare i costi imputati ad externalità ambientali legali ai prodotti oggetto dell'appalto, purchè il loro valore monetario possa essere determinato e verificato in concreto .

Il medesimo paragrafo 2) detta anche le regole alle quali le Stazioni Appaltanti devono conformarsi per l'applicazione della valutazione del costo del ciclo vita nell'ambito dell'appalto, disponendo che i documenti di gara devono indicare chiaramente *"i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle externalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:*

a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori;

b) essere accessibile a tutte le parti interessate;

c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti."

Nonostante la volontà del Legislatore Italiano di introdurre un nuovo metodo di valutazione delle offerte presentate dagli operatori economici all'interno della procedura di un appalto, restano evidenti le difficoltà delle stazioni appaltanti nell'applicazione del metodo dei costi del ciclo di vita in assenza di una disciplina europea specifica che finora si è solo limitata all'enunciazione di questi principi . Le stazioni appaltanti dovranno avvalersi della collaborazione di nuove professionalità, quali ad esempio gli esperti in HTA e in economia sanitaria, in grado di tradurre i nuovi criteri di valutazione delle offerte in valori monetari o in coefficienti numerici misurabili ed oggettivi, in attesa dell'elaborazione di metodologie generali e comuni valide per tutta l'UE .

Il metodo dei costi del ciclo vita, una volta entrato a regime, permetterà alle stazioni appaltanti di conseguire sia l'obiettivo del miglior rapporto qualità/prezzo, sia della scelta del prodotto più appropriato, ovvero del prodotto che risponderà più puntualmente ai bisogni di salute espressi in fase di preparazione di gara. I vantaggi dovuti all'introduzione della valutazione dei costi del ciclo vita sono rappresentati dalla flessibilità del metodo (adattabile a tutte le tipologie di beni), dall'essere un valido supporto a favore del processo decisionale della pubblica amministrazione, dalla possibilità di indirizzare le scelte di acquisto verso opzioni tecnologiche caratterizzate da un minor consumo energetico e da un minor impiego di risorse umane, da una maggiore consapevolezza e responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo di approvvigionamento.

Inoltre, la traduzione di valori etici come il contenimento delle emissioni e la riduzione del consumo energetico, applicati alla progettazione e produzione dei prodotti da parte delle Imprese, in valori ponderali da attribuire a criteri di valutazione delle offerte negli appalti, indirizzerà sicuramente lo studio e la diffusione di tecnologie ambientali e di sviluppo dei prodotti valide sotto il profilo del minor impatto ambientale lungo l'intero ciclo di vita del prodotto.

In questo modo le stazioni appaltanti potrebbero realizzare un vero e proprio uso strategico degli appalti pubblici.

Il metodo di valutazione del costo del ciclo vita presenta comunque degli ineliminabili limiti connessi, come già ricordato, alla mancanza di criteri standardizzati e di indicatori oggettivi individuati a livello legislativo generale, alla scarsità e disomogeneità dei dati in materia di pubblici appalti ed all'eccessivo legame di tale valutazione alle tematiche riferite all'impatto ambientale e al consumo delle risorse energetiche.

Inoltre, esiste la possibilità che l'applicazione di detto metodo crei una certa disparità tra le grandi aziende operanti sul mercato a livello internazionale e le medie/piccole/micro imprese con riferimento alla possibilità di adeguamento alle norme europee ed alla quantità e tipologia di dati richiesti per introdurre il metodo di valutazione dei costi del ciclo vita.

Per una corretta attuazione del metodo di valutazione del costo del ciclo vita è necessario che le stazioni appaltanti, nei documenti di gara, indichino i dati che gli offerenti dovranno fornire e il metodo che l'amministrazione impiegherà per determinare tali costi.

Quanto sopra comporta, necessariamente, che le stazioni appaltanti, nella fase istruttoria del procedimento di gara, si avvalgano di un organo tecnico con adeguate competenze, composto da professionisti esperti nel settore specialistico e con competenze in materie attinenti i costi indiretti correlati all'appalto, in modo da rendere i costi del ciclo vita monetizzabili e verificabili.

Parimenti, la commissione giudicatrice nominata per la valutazione tecnico-qualitativa delle offerte presentate avrà da svolgere un compito molto più complesso che in passato, dovendo valutare una serie di dati oggettivi nuovi ed attribuire loro un valore ponderale che determinerà la graduatoria di aggiudicazione.

In caso di appalti basati sugli obiettivi di "bisogno di salute atteso dal cittadino", i membri della commissione giudicatrice dovranno valutare anche gli esiti e le evidenze cliniche in termini di miglioramento delle condizioni di salute, nonché gli eventuali apporti rilevanti la maggior qualità dei risultati auspicati.

Quanto detto potrebbe anche comprendere una valutazione sulla prestazione oggetto di analisi, la quale, riformulata sulla base della proposta articolata dall'operatore economico, potrebbe incidere in modo trasversale sull'organizzazione dell'Azienda Sanitaria interessata, riorganizzandone le procedure in uso fino a quel momento.

Strettamente connesso al concetto trattato del costo del ciclo è l'analisi del ciclo di vita (LCA), strumento utilizzato per analizzare l'impatto ambientale di un prodotto, di un'attività o di un processo lungo tutte le fasi del ciclo di vita, dalla culla alla tomba, attraverso la quantificazione delle risorse impiegate ("input" come energia, materie prime, acqua), delle emissioni in aria, acqua e suolo e dei rifiuti generati ("output" rilasciati in ambiente) associate al sistema oggetto di valutazione.

Il riferimento normativo internazionale per l'esecuzione degli studi di valutazione del ciclo vita o LCA è rappresentato dalle norme ISO della serie 14040:

UNI EN ISO 14040:2006 Gestione ambientale – Valutazione del ciclo di vita – Principi e quadro di riferimento; UNI EN ISO 14044:2006 Gestione ambientale – Valutazione del ciclo di vita – Requisiti e linee guida.

L'analisi del ciclo di vita si compone, inoltre dall'analisi di inventario (LCI), che consiste nella raccolta di dati e nelle procedure di calcolo finalizzate alla quantificazione dei flussi in entrata e in uscita di un sistema di prodotto, e dalla Valutazione degli impatti (LCIA) che valuta la portata degli impatti ambientali utilizzando i risultati dell'LCI.

La parte conclusiva di uno studio LCA è l'interpretazione che riassume e valuta i risultati dell'analisi di inventario e della valutazione degli impatti identificando le criticità ambientali e mettendo in evidenza le potenzialità di miglioramento, sia tecniche che gestionali, del ciclo di vita del prodotto oggetto di studio.

In ultima analisi, le stazioni appalti che intendano introdurre la valutazione del costo del ciclo vita tra i parametri di valutazione delle offerte presentate, potranno richiedere ai concorrenti delle procedure di gara elementi ispirati ai seguenti criteri:

- indicazione dei sistemi di gestione e di tracciabilità della catena di approvvigionamento che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto;
- dichiarazione di utilizzo di materie prime riciclate o riciclabili, adozione di misure che incentivino il risparmio energetico, presenza di minime sostanze nocive, pericolose ed inquinanti nei prodotti;
- utilizzo di marchi ecocompatibili nel processo di produzione;
- dichiarazione che gli imballaggi sono stati progettati nel rispetto di criteri ecosostenibili (materiale riciclato o riciclabile);
- previsione di un meccanismo di raccolta e ritiro dei prodotti forniti una volta arrivati a fine vita;
- introduzione di parametri di valutazione della qualità rispetto all'impatto ambientale.

Le possibilità di intraprendere con forza la strada della qualità dell'offerta e di accrescere l'utilizzo strategico dei contratti pubblici, anche in chiave di tutela ambientale, sono aumentate, così come le possibilità di ricorrere a criteri più moderni e flessibili per la valutazione dei prodotti/servizi oggetto di gara.

Starà alla prassi che si svilupperà nei prossimi anni, alla giurisprudenza comunitaria e nazionale che su queste disposizioni si formerà e all'indirizzo interpretativo dettato dalle Linee Guida dell'ANAC, rendere effettivi questi nuovi strumenti messi a disposizione dal Codice e dalle norme europee, per far assumere agli appalti pubblici un ruolo innovativo e strategico in campo economico e tecnologico, evitando il concretizzarsi dell'ennesima occasione persa per il nostro Paese.

Concetto di consultazione preliminare di mercato

a cura di:

Ivana Bellora - *AOU Maggiore della Carità di Novara*

Michela Iacovelli - *Estar Pisa*

Paola Cardano - *ASL Vercelli*

Elvira Dal Cortivo - *AOU Verona*

Tutor: **M.G. Colombo**

Introduzione

Oggetto del nostro lavoro è stato l'approfondimento dell'istituto delle "Consultazioni preliminari di mercato" da parte della Pubblica Amministrazione.

Il legislatore italiano, con l'inserimento dell'art. 66 nel D. Lgs. 50/2016 ha introdotto nel nostro ordinamento un importante elemento di novità e di modernizzazione nelle procedure di gara, uno strumento di negoziazione innovativo in un'ottica di accentuazione della discrezionalità dell'amministrazione e di flessibilità procedurale. L'introduzione, da parte della legislazione comunitaria prima e nazionale dopo, di nuove forme di contrattazione ha profondamente modificato il precedente rapporto esistente tra amministrazioni e privati improntandolo ad un più moderno principio di informalità, caratterizzato dalla rimozione di adempimenti formali, vincoli e regole piuttosto rigide vigenti in passato.

Una di queste forme di contrattazione innovativa è la **consultazione preliminare di mercato**.

Concetto di consultazione preliminare di mercato

Non procedura di aggiudicazione di un contratto ma potenziale fase tecnica propedeutica all'avvio della procedura d'appalto più precisamente attività, meramente eventuale, consistente:

- in un momento di scambio di informazioni;
- consulenza gratuita fornita dai futuri candidati/ esperti/autorità indip. utile al RUP per:

- la preparazione dell'appalto;
- per lo svolgimento della procedura;
- per informare gli Operatori Economici degli appalti programmati
- per informare gli Operatori Economici dei relativi requisiti ed indicata soprattutto negli appalti di servizi/forniture ad alta componente tecnologica/sperimentale (ad es. in campo sanitario).

Informazioni pratiche sulla consultazione preliminare di mercato

Chi avvia la consultazione	Tipologia contributi	Come viene espletata	Quando si fa	Soggetti coinvolti
RUP con eventuale supporto da parte del personale dipendente della Stazione Appaltante	1) Consulenze di tipo tecnico, finanziario, amministrativo, ecc. 2) Relazioni 3) Documentazione tecnica da parte di esperti/ partecipanti mercato/autorità indipendenti	1) pubblicamente previa pubblicazione invito e Capitolato tecnico/speciale su sito aziendale 2) tramite convocazioni singole di Operatori Economici che hanno dimostrato interesse 3) mediante fissazione termine per inviare suggerimenti/rilievi + verbalizzazione operazioni di consultazione preliminare e relativa pubblicazione sul sito aziendale	Prima dell'avvio di una procedura di gara perciò prima dell'adozione della determina a contrarre	Esperti Partecipanti al mercato Autorità indipendenti oltre al RUP ed ai componenti del Nucleo Tecnico

Fonti normative da cui trae origine l'istituto delle "consultazioni preliminari di mercato"

La Direttiva n. 2004/18/UE aveva previsto, al considerando n. 8, il "dialogo tecnico" finalizzato alla preventiva sollecitazione o accettazione di consulenze per la preparazione del capitolato d'oneri.

Il 26/02/2014 è stata approvata la Direttiva n. 2014/24/UE, la quale all'art. 40 ha parzialmente ripreso il contenuto del considerando n. 8 trasformando il "dialogo tecnico" in "consultazioni preliminari di mercato" permettendo alle Stazioni Appaltanti di consultare il mercato nella fase di programmazione della gara, senza falsare la concorrenza, nel rispetto dei principi di non discriminazione e trasparenza.

Il legislatore italiano ha recepito la norma europea tramite l'art. 66 del D.Lgs. n. 50/2016.

Collegato all'art. 40 della Direttiva n. 2014/18/UE è la disposizione a recepimento obbligatorio dell'art. 41 "partecipazione precedente di candidati o offerenti" il quale prevede "misure adeguate" affinché la concorrenza non sia falsata:

- scambio di informazioni
- termini congrui per la presentazione dell'offerta in condizioni di parità
- esclusione di candidati/offerenti dalla procedura di gara se non è possibile assicurare il principio di parità di trattamento.

La norma dell'art. 41 è recepita dal legislatore italiano tramite l'art. 67 del D.Lgs. n. 50/2016.

Un elemento di novità rispetto all'art. 41 è l'indicazione del termine (non superiore a 10 gg.) per il concorrente di dimostrare la non alterazione della concorrenza.

Altre tipologie di negoziazione nell'attuale codice

Oltre alla consultazione preliminare, che è meramente eventuale e si colloca in un momento antecedente alla procedura di gara, il nuovo codice, recependo le Direttive Comunitarie, ha ampliato il novero di procedure competitive a disposizione delle stazioni appaltanti, aumentando le possibilità di negoziazione tra le amministrazioni e le imprese in corso di gara.

L'analisi delle procedure "negoziato" presenti nel nuovo codice, dalla procedura competitiva con negoziazione al partenariato per l'innovazione, ha evidenziato che l'interazione tra stazione appaltante e operatori economici consente, soprattutto nei casi di indisponibilità dei beni o di scarsa conoscenza del mercato da parte della pubblica amministrazione, di elaborare soluzioni in grado di soddisfare le esigenze della parte pubblica.

L'interazione, ovviamente, deve avvenire nel rispetto di determinati principi (parità di trattamento, divieto di comunicazione e obbligo di informazione), al fine di garantire la parità di trattamento tra gli offerenti e di non falsare la concorrenza.

Purtroppo l'analisi della giurisprudenza amministrativa dell'istituto della consultazione preliminare di mercato non ha portato grandi indicazioni sull'uso corretto dell'istituto, ancora scarsamente utilizzato.

Si è voluto trovare una tutela penale della fase delle consultazioni preliminari di mercato nella fattispecie prevista dall'art. 353 bis del c.p.

Opportunità di sfruttamento collaborativo del contributo privato per finalità pubbliche e analisi dei rischi della consultazione preliminare di mercato

Dopo una prima fase di applicazione degli articoli 66 e 67 del D.Lgs. 50/2016 è stata riscontrata l'insorgenza di una serie di opportunità e di rischi che di seguito si elencano:

Opportunità

Il nuovo istituto ha cambiato profondamente il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e gli operatori economici che con essa si rapportano.

Ai soggetti pubblici, al contrario della precedente legislazione, viene richiesto di incentivare sia lo sviluppo, la diversificazione e la raccolta delle informazioni sia il dialogo competitivo con il mercato. Così pure la discrezionalità decisionale e la flessibilità procedurale.

I sopracitati fattori porteranno a cambiare i processi organizzativi e le tecniche gestionali modificando la cultura ed i valori della Pubblica Amministrazione.

Rischi

Dal punto di vista normativo, la conformazione dell'articolo 67, così come è stato concepito, aumenta il rischio di ridurre o, al limite, annullare la portata degli effetti positivi di apertura al mercato contenuto nell'articolo 66 ad esempio frenando la partecipazione dei candidati, offerenti, ecc., per il timore di veni-

re esclusi dalla procedura.

Riguardo agli aspetti socio-organizzativi, si potranno manifestare diversi problemi:

considerare l'applicazione dell'articolo 66 come un'ennesima procedura burocratica a cui sottoporsi; individuare in modo insufficiente i conflitti di interesse con conseguente inadeguata adozione delle misure conseguenti;

insufficiente conoscenza della normativa ed inadeguatezza della preparazione professionale da parte dei funzionari della Stazione Appaltante, scarsità di circolazione delle informazioni, ecc.

L'ultimo aspetto di rilevante importanza riguarda i nuovi compiti e le ampliate competenze che l'articolo 67 affida al RUP, al quale vengono richiesti sicuramente maggiori sforzi e maggiore professionalità per ricoprire con adeguatezza il nuovo ruolo da assumere.

Conclusione

Lo sforzo fatto dal legislatore italiano per normare questa fase preparatoria alla contrattazione ha ottemperato alla richiesta da parte dell'Europa di apportare una maggior efficienza negli acquisti da parte del buyer pubblico.

Ad un anno dall'uscita del nuovo Codice degli appalti però i tempi non appaiono ancora maturi per valutare l'impatto complessivo avuto dal nuovo quadro normativo sullo scenario della domanda pubblica di beni e servizi in Sanità. In particolare le esperienze finora effettate sull'applicazione degli articolo 66 e 67 sono ancora limitate e rappresentano tentativi empirici da parte dei più coraggiosi.

Nonostante ciò, considerato che i Provveditori e tutti coloro che operano nel mondo del procurement pubblico, e in Sanità in particolare, sono storicamente abituati ad un approccio evolutivo capace di adattarsi ai cambiamenti ed a migliorarsi in modo continuativo, tutti noi siamo certi che i risultati attesi non tarderanno ad arrivare.

Il D.E.C. (Direttore dell'Esecuzione del Contratto): la responsabilità negli appalti di forniture e servizi e nelle concessioni

a cura di:

Giovanna Chessa - *ASST Papa Giovanni XXIII, Bergamo*

Clelia Del Prete - *Istituto Nazionale Dei Tumori, Milano*

Vittoria Greco - *ASL 4 Chiavarese, Chiavari (GE)*

Maria Lombardi - *ASST Santi Paolo E Carlo, Milano*

Alessandro Lupi - *ASL 3 Genovese, Genova*

Tutor: **C. Calandra**

Riferimenti normativi, funzioni e ruolo nell'organizzazione aziendale

La normativa che definisce ruolo e compiti del D.E.C. (Direttore dell'Esecuzione del Contratto) si è sviluppata ed evoluta nel tempo, a partire dal D. Lgs. n. 163/2006 "Codice dei contratti", che rappresentava la regola codicistica e disciplinava tutte le fasi del procedimento amministrativo, dalla programmazione sino alla esecuzione e collaudo, seguito dal D.P.R. n. 207/2010 "Regolamento di attuazione del D. Lgs. n. 163/2006", che stabiliva in dettaglio regole e strumenti per l'attuazione del Codice dei contratti.

Il D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 "Nuovo Codice degli Appalti" ha consegnato al mondo della contrattualistica pubblica in materia di lavori servizi e forniture una "nuova struttura" delle fonti normative, anche in materia di esecuzione dei contratti ed ha introdotto un meccanismo di soft law, con espresso rinvio ad una serie di successivi atti di regolazione tecnica ed amministrativa, da recepirsi mediante decreti ministeriali, ossia attraverso il nuovo strumento della Linea Guida, di diretta emanazione da parte di A.N.A.C. In particolare, la Linea Guida A.N.A.C. n. 3 ha definito i compiti essenziali del D.E.C.: la nomina del direttore dell'esecuzione ed i rapporti con il R.U.P., le incompatibilità, gli strumenti per l'esercizio dell'attività di direzione e controllo, le funzioni ed i compiti in fase di esecuzione, le funzioni ed i compiti al termine dell'esecuzione del contratto, il controllo amministrativo-contabile.

Nell'organizzazione degli appalti risulta fondamentale, oltre all'osservanza degli adempimenti di legge, una corretta programmazione e progettazione dell'appalto, attraverso il capitolato, che deve esplicitare in modo chiaro, preciso, inequivocabile lo scopo del contratto, nonché tutte le modalità e gli indicatori di qualità. Occorre procedere, in fase di progettazione, ad una pianificazione attenta, che comprenda anche l'importo presunto, la durata del contratto, gli obiettivi, la definizione dei compiti, la gestione del rischio. In sostanza, è necessario prevedere tutte le attività che possano garantire il governo dell'appalto ed un rapporto adeguato con il Fornitore.

Proprio nella prima fase, propedeutica all'espletamento della procedura, il D.E.C. inserisce in Capitolato TUTTI gli "strumenti", che ritiene utili per un effettivo controllo delle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione, per predeterminare (e legittimare) le specifiche reazioni a possibili riscontri negativi.

Al Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) compete il ruolo di fungere da "ponte" e "raccordo" tra la fase *ante* e quella *post* gara, gettando nella prima le basi per una corretta gestione dell'appalto o della concessione e nella seconda, attivando adeguatamente i mezzi di controllo all'uopo predisposti già in corso di progettazione.

Nel processo di approvvigionamento è essenziale che le effettive responsabilità, anche dal punto di vista tecnico, vengano assegnate al professionista più adeguato: proprio l'individuazione chiara dei profili di competenza risponde in maniera idonea al principio di trasparenza sugli appalti e, a differente livello, responsabilizza tutti gli attori coinvolti. I ruoli decisionali sono ben mappabili mediante la **matrice R.A.C.I.** (Tab. 1), nella quale vengono individuati i differenti livelli di influenza e responsabilità del processo di approvvigionamento.

Tabella 1

Categorie di acquisto	Utilizzatore/ capo dipartim. Richiedenti	Ing. Clinica	Ufficio tecnico patrim.	Dmp/ ds	R U P	D E C	Farmacia	S I A	S P P
Apparecchiature elettromedicali	R	A	C	C	R	I			C
Servizi sanitari	R	I	I	A	R	I			I
Arredi	R		C		A	I			C
Farmaci e dispositivi medici	R			C	R	I	A		I
Componente informatica	R				R	I		A	I
Dispositivi protezione individuale (dpi)	R		I	C	R	I			A

LEGENDA:

R (RESPONSIBLE): è colui che esegue l'attività (chi fa)

A (ACCOUNTABLE): è colui che ha la responsabilità sul risultato dell'attività (deve essere uno solo per attività) (chi risponde)

C (CONSULTED): è la persona che aiuta e collabora con il Responsabile per l'esecuzione dell'attività

I (INFORMED): è colui che deve essere informato al momento dell'esecuzione dell'attività

La direzione dell'esecuzione si sostanzia in un insieme di attività volte a garantire che l'esecuzione del contratto avvenga nei tempi stabiliti ed in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento.

L'attività di controllo, in particolare, deve essere tesa a verificare che le previsioni del contratto siano pienamente rispettate, sia con riferimento alle scadenze temporali, sia alle modalità di consegna, che alla qualità e quantità dei prodotti e/o servizi, per le attività principali come per le prestazioni accessorie, durante tutta la durata contrattuale.

Spetta comunque al D.E.C. effettuare ogni controllo ritenuto opportuno accertandosi della piena conformità al capitolato dell'esecuzione contrattuale nonché della soddisfazione dell'utenza, attraverso anche strumenti quali questionari di rilevazione e quant'altro.

In particolare, il D.E.C. rappresenta, nei confronti dell'impresa, l'amministrazione committente e la sua attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto deve essere finalizzata, da un lato, alla cooperazione della stazione appaltante con l'impresa affidataria, dall'altro, all'esercizio del potere di ingerenza e di controllo dell'amministrazione sull'esecuzione del contratto. Ai fini della raccolta delle informazioni finalizzate ai controlli sulle prestazioni effettuate, l'ente può utilizzare, a seconda della specifica tipologia contrattuale, tutti o alcuni dei seguenti strumenti:

– questionari di gradimento per servizi/forniture;

– relazione periodica (mensile/trimestrale/semestrale) del DEC in ordine all'andamento del rapporto contrattuale; tale relazione dovrà nel dettaglio indicare eventuali criticità riscontrate nel periodo di riferimento, i correttivi proposti/attuati, le eventuali segnalazioni/comunicazioni inviate ai fornitori e le controdeduzioni degli stessi;

– verifiche/ispezioni periodiche: il D.E.C., personalmente e/o coadiuvato da eventuale personale all'uopo individuato, provvede all'effettuazione di verifiche/ispezioni periodiche, dove necessario anche presso la sede del fornitore o, in relazione al servizio sottoposto a controllo, presso le strutture aziendali destinatarie del servizio/fornitura; il D.E.C. redige il verbale con le risultanze delle verifiche e lo trasmette al R.U.P. per gli adempimenti conseguenti.

Il direttore dell'esecuzione è il titolare della struttura competente alla presa in carico della fornitura/servizio, salvo che questi individui per iscritto altra figura all'interno della stessa.

Il D.E.C. è individuato di regola, per le gare espletate direttamente dall'Azienda Sanitaria, già nel Capitolato Speciale al momento dell'indizione della gara, mentre per le procedure espletate dalle Centrali di Commitenza, al più tardi nell' "ordinativo di fornitura", ossia nell'atto formale con cui l'Azienda aderisce al contratto regionale, e il suo incarico non può sovrapporsi con quello di componente della Commissione Giudicatrice

nell'ambito della procedura di affidamento del contratto per il quale è chiamato a vigilare sull'esecuzione. Oltre agli adempimenti formali e regolamentari sono state eseguite approfondite indagini nel confronto con i DEC delle Aziende Sanitarie, nelle quali sono emerse alcune criticità e spunti importanti per una ottimizzazione delle risorse al fine di rendere più efficace ed efficiente lo svolgimento dei compiti del D.E.C. medesimo. Da tale analisi è emerso che l'attribuzione di Direttore dell'Esecuzione del Contratto applicata alla Pubblica Amministrazione coinvolge settori diversi e professionalità differenti. Qualora venga identificato personale con formazione giuridico amministrativa le problematiche da affrontare trovano riscontro in un iter formativo generalmente adeguato. Diversamente accade quando il D.E.C. è un professionista medico o comunque con un percorso di studi che ben difficilmente prevede lo sviluppo di conoscenze e competenze sufficienti a garantire la piena assunzione del mandato.

Il D.E.C., in fase di esecuzione contrattuale, deve emettere una serie di documenti (verbale di avvio della fornitura/servizio; verbale di ultimazione dello stesso; certificati di regolare esecuzione o verifica di conformità, ecc).

L'attestazione di regolare esecuzione della fornitura/servizio consiste nella firma per verifica quali/quantitativa apposta dal D.E.C. sul Documento di Trasporto (DDT) o sulla (stampa della) fattura. I software gestionali contabile consentono un monitoraggio puntuale, dall'ordine al carico di magazzino, liquidazione ed al pagamento delle fatture.

Considerando la quantità elevata di contratti (migliaia), si rende indispensabile una procedura informatica integrata con (o implementata automaticamente da) quella gestionale-contabile già esistente, per evitare un ulteriore aggravio economico che sicuramente si porrebbe qualora venissero utilizzati 2 sw diversi con caricamento manuale sulle due procedure degli stessi dati.

L'obiettivo è quello di giungere, con apposite funzioni integrate al sw in uso, alla generazione automatica di documenti (quali ad esempio il primo ordine), il certificato di avvio fornitura, liquidazione fattura – o raggiungimento di un certo quantitativo di fatture o di una certa data – il certificato di regolare esecuzione in corso d'opera, ecc.

Tutto ciò, se del caso, da assoggettare a firma digitale da parte dei D.E.C. (es. il Direttore di Farmacia ospedaliera per le proprie forniture, ecc.). Ciò consentirebbe la creazione (e conservazione) a margine di ciascun contratto informatico di una "libreria" di documenti legali dando luogo ad una gestione agevole e peraltro esclusivamente digitale evitando anche i costi di una gestione documentale cartacea.

La figura del D.E.C. declinata nella fattispecie giuridica della concessione

La concessione di servizi, nell'ambito dei contratti di partenariato pubblico privato, si connota per il trasferimento al concessionario del "rischio operativo".

Tanto nella concessione come nell'appalto, il Direttore dell'esecuzione del contratto si propone nella duplice veste di progettista e controllore, figura che contribuisce in modo determinante a conferire unitarietà e coerenza all'intero processo di acquisizione e gestione di servizi e si pone come garante della corretta esecuzione del contratto, avendone già predeterminato gli ambiti ed i criteri di controllo.

L'attività di controllo all'interno della concessione (di servizi) si articola in due livelli: monitoraggio dei servizi «sul campo» e monitoraggio della concessione «nel suo complesso».

Di indiscutibile interesse per il D.E.C. è la "matrice dei rischi" (Tab. 2), applicabile al contratto di PPP e, pertanto, alla concessione, quale documento di sintesi dell'analisi dei rischi connessi all'intervento:

– a monte dell'indizione della procedura di gara, per verificare la convenienza del ricorso al PPP rispetto ad un appalto tradizionale, in ottemperanza all'art. 181, comma 3, del D. Lgs. n. 50/2016 (l'analisi dei rischi rende le amministrazioni maggiormente consapevoli delle criticità che potrebbero emergere nel corso dell'intervento e contribuisce a rafforzarne il potere di contrattazione);

– a valle della procedura, per consentire un puntuale controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti (*rappresentando di fatto la ripartizione dei rischi tra le parti, così come definitivamente fissata nei documenti contrattuali*).

In effetti, più dettagliata è la matrice, minori sono le possibilità di trascurare aspetti rilevanti nella corretta allocazione dei rischi.

Al fine della relativa costruzione, è necessario considerare almeno cinque aspetti: identificazione del rischio, risk assessment, risk management, allocazione del rischio al soggetto pubblico/privato, corrispondenza fra rischio e trattamento dello stesso all'interno del contratto.

Tabella 2

Tipo di rischio	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Maggiori costi (variazioni percentuali/valori in euro) e/o ritardi associati al verificarsi del rischio (giorni, mesi, ecc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio a carico del pubblico (SI/NO)	Rischio a carico del privato (SI/NO)	Art. del contratto che identifica il rischio
rischio di progettazione						
rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto						
rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti dal progetto						
rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione...						

Un caso concreto: il sistema di controllo degli appalti di servizi presso L'istituto nazionale dei tumori (MI)

Lo sviluppo del sistema di controllo avviene su due livelli distinti e concomitanti, che sono organi interni di controllo della Fondazione: Direzione Medica, SITRA e D.E.C., in sinergia tra loro.

Gli strumenti sono costituiti dalle check list specifiche per ogni servizio alberghiero, dettagliate sulla base delle indicazioni dei capitolati. Le tipologie di controllo sono mensili (inviate dai Coordinatori per un monitoraggio "periferico" del servizio complessivo) e di verifica congiunta tra i referenti della Direzione Medica ed il DEC, in contraddittorio con le società appaltatrici.

La sinergia tra varie figure professionali interne è anche uno strumento di risparmio per l'Azienda Sanitaria, che - in tal modo - non ha costi ulteriori di controllo per servizi/forniture. Nell'auspicare un maggiore coinvolgimento dei referenti delle aree sanitarie, competenti per definizione nell'analisi ed individuazione delle criticità igienico-tecniche e nutrizionali, e quant'altro, si riporta (Tab. 3) una check list del DEC ovvero "*chi fa cosa e come*".

Tabella 3

La check list del DEC	
attività	soggetti coinvolti
verbale avvio esecuzione	DEC e RUP
verbale cooperazione e coordinamento	DEC e RUP, Responsabile SPP, Fornitore
sopralluoghi programmati e straordinari	DEC e Direzione Sanitaria/Medica
verifica pagamenti	DEC
verifiche tecniche/di igiene	Direzione Sanitaria/Medica, SITRA e altre Strutture di competenza
verbali sospensioni/ripresa esecuzione	RUP e DEC
verifiche sui subappalti	DEC
controllo fatture quietanziate	DEC
conclusione contratto: verifica preliminare stato dei luoghi e inventario beni	DEC + Direzione Sanitaria/Medica e altre Strutture di competenza
verbale chiusura contratto	DEC e RUP, altre strutture di competenza, Fornitore

LEGENDA

RUP: Responsabile unico del procedimento

DEC: Direttore esecuzione del contratto

SPP: Servizio prevenzione e protezione: la struttura si occupa della sicurezza ospedaliera

Direzione sanitaria/medica: Struttura/servizio ospedaliero che coordina e gestisce l'attività clinica con gli operatori (medici, infermieri, OSS, ecc

S I A: Servizi Informativi aziendali

Fornitore: Soggetto a cui è affidato l'appalto/la fornitura

Altre strutture interne: Reparti, Provveditorato ed Economato, Ufficio tecnico, altro

SITRA: Servizio infermieristico tecnico riabilitativo aziendale: gestisce tutta l'attività ed il personale tecnico, infermieristico e riabilitativo dell'Ospedale.

Matrice R.A.C.I.: Specifica il tipo di relazione fra la risorsa e l'attività: Responsible, Accountable, Consulted, Informed. Con tale strumento, viene indicato "chi fa che cosa", all'interno di una organizzazione.

Linee Guida Aziendali per Affidamenti Sottosoglia

a cura di:

Maria Polito - *Istituto Besta, Milano*

Antonio Solinas - *AOU Sassari*

Michele Cerrai - *Estar Toscana*

Tutor: **A. Draisci**

Le diverse fasi della vita pubblica e politica italiane determinano profondi cambiamenti negli indirizzi e nei principi relativamente alle norme sugli acquisti nella pubblica amministrazione.

Due sono le forze in gioco: da un lato il bisogno di semplificare, snellire le procedure amministrative per consentire alle aziende e agli enti pubblici di procedere più celermente negli acquisti di beni e servizi e dall'altro lato la necessità di contenere e limitare il fenomeno della corruzione agendo proprio sui processi di acquisizione della pubblica amministrazione dove più facilmente tali episodi si possono annidare. La ratio sottesa al codice degli appalti si muove all'interno di questi due paradigmi privilegiando a volte lo snellimento e altre volte la lotta alla corruzione, cercando, con difficoltà nel tempo, soluzioni di equilibrio nell'intervallo compreso tra i due estremi. Il Regio Decreto del 18 novembre del 1923 n.2440 si può indicare come il capostipite delle norme in materia. Per il nostro saggio, però, ci soffermeremo sulla valutazione delle ultime tre disposizioni: il d.lgs. 12 aprile 2006 n.163 e s.m.i., il d.lgs. 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i. e il d.lgs. 19 aprile 2017 n.56. Il d.lgs. 163/06 prevedeva ampi margini di discrezionalità per l'Azienda/Ente individuando come uniche condizioni:

- esclusione, da parte del RUP, di modalità che consentissero l'artificioso frazionamento;
- il rispetto dei principi generali del codice;
- la previa adozione di un provvedimento generale (un regolamento per gli enti locali) che specificasse le prestazioni acquisibili con la procedura semplificata.

All'estremo opposto, la lotta alla corruzione, con il d.lgs. 50/16, integrato dalle successive linee guida A.N.A.C. che introduce, tra l'altro:

- il criterio di rotazione;
- la determina a contrarre;
- l'obbligo di motivare adeguatamente la scelta.

Il d.lgs. 56/17, conferma alcuni elementi del d.lgs.50/16 riorientando però il focus e limando alcuni aspetti eccessivamente indirizzati verso l'irrigidimento delle procedure ai fini della lotta alla corruzione. Con l'ultimo decreto si cerca di determinare un nuovo equilibrio tra le due distinte forze, una soluzione di compromesso che consenta di salvaguardare il bisogno di celerità dell'azione amministrativa e la necessità di costruire un sistema solido in termini di lotta alla corruzione. Scompare, in tal senso, l'obbligo di motivare adeguatamente l'affidamento diretto ma permane il "rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti".

Il primo punto da analizzare è quello più generale e riguarda i principi. Dal d.lgs. 163/06, passando dal d.lgs.50/16 per arrivare al decreto correttivo la modifica è evidente. Il d.lgs. 163/86 fa un generico riferimento ai principi generali del codice mentre sia il d.lgs. 50/16 che il successivo decreto correttivo, oltre a definire principi propri per l'affidamento diretto, puntualizzano gli articoli e i commi di riferimento.

In primo luogo sia il d.lgs.50/16 che il d.lgs. 56/17 stabiliscono principi propri dell'affidamento diretto che sono:

- il principio di rotazione;
- modalità di affidamento che consentano l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese.

Il principio di rotazione è stato introdotto per evitare che la stazione appaltante possa consolidare rapporti solo con alcune imprese, venendo meno al rispetto del principio di concorrenza e trasparenza. In buona sostanza, l'obiettivo primario è quello di procedere ad una rotazione intelligente che tenga conto anche della qualità dell'offerta dell'affidatario, evitando contestualmente facili ed ingiustificate rendite di posizione. Il principio di rotazione, in sostanza, deve essere inteso come *"il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese"*.

L'altro aspetto introdotto direttamente nell'articolo è relativo alla modalità di affidamento che consenta l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese; lo scopo è di rafforzare il principio di concorrenza e di garanzia propri della normativa europea in materia di appalti pubblici per consentire sia la massima partecipazione possibile alle gare sia una più elevata possibilità che le imprese di piccole e medie dimensioni possano risultare aggiudicatrici.

Il più importante e significativo cambiamento, la rivoluzione, avviene con l'introduzione, nel d.lgs. 50/16 dell'adeguata motivazione per l'affidamento diretto. La problematica, soprattutto applicativa, che si è generata è pertanto quella della possibilità dell'affidamento diretto, infra i 40 mila euro, alla luce delle previsioni:

– dell'art. 36, comma 2, lett. a);

– della linea guida n. 4 in tema di acquisti sotto soglia;

– delle precisazioni fornite dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema della linea guida.

Nell'affidamento (così come nell'esecuzione) il R.U.P. è tenuto a strutturare una procedura amministrativa rispettosa dei principi con la complicazione dell'indicazione di una adeguata motivazione ora richiesta per l'affidamento diretto.

Il richiamo – e l'esigenza del rispetto – di una serie di principi immanenti all'affidamento, di per sé dovrebbero già costituire gli elementi da richiamare nel supporto motivazionale. Il problema pratico, però, è il giusto inquadramento dei principi ovvero in che modo i riferimenti di carattere generale quali la economicità, "efficacia, tempestività e correttezza (...) libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità" si pongono rispetto all'affidamento diretto. È evidente, infatti, che l'affidamento diretto si pone come procedura in deroga rispetto ai principi della concorrenza, non discriminazione e similari che implicano sempre e comunque una procedura competitiva sia pur informale. Se così è, appare logico pensare che i principi in parola disciplinano l'affidamento (e l'esecuzione) in termini generali e non anche per ipotesi specifiche e limitate (quanto ad importo) per cui lo stesso legislatore supposto l'utilizzo di una procedura ultra semplificata a pena di detrimento della stessa azione amministrativa.

In sostanza, il nuovo codice, rispetto al pregresso ordinamento giuridico degli appalti ha espunto la possibilità del RUP di affidare direttamente la commessa, circostanza invece prevista nell'ambito delle acquisizioni in economia – nella species dell'affidamento infra i 40 mila euro – dall'articolo 125 del decreto legislativo 163/2006.

In sintesi, l'affidamento diretto non può trovare una adeguata motivazione proprio perché si struttura all'esterno di un procedimento comparativo (altrimenti non sarebbe un affidamento diretto). La richiesta del legislatore, in definitiva, sostanzialmente un ossimoro e non può escludersi che lo stereotipato riferimento normativo contenuto nella lettera a) dell'articolo 36 concretasse anche un mero refuso che avrebbe dovuto essere corretto.

La correzione, dopo tanto rumore e tanta confusione, probabilmente in ragione delle diverse osservazioni e considerazioni sopra espresse, è finalmente arrivata attraverso il d.lgs. 56/17, che riattribuisce all'affidamento diretto i valori di procedura a sé con caratteristiche uniche di semplificazione. Tale modifica si sostanzia nella sostituzione della locuzione "Per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato" con la locuzione "Per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici". Dalla rivoluzione alla restaurazione attraverso la riattribuzione della tipicità a una procedura (art.125 d.lgs.163/06) che è volta allo snellimento dei processi di acquisizione di beni e servizi (anche a seguito della valutazione dell'esiguità dell'importo); infatti, l'introduzione di un'adeguata motivazione nelle fasi decisionali (art.36 d.lgs. 50/16) aveva, di fatto, snaturato l'istituto rendendo, di fatto, le ipotesi di affidamento diretto residuali e limitate ad importi davvero esigui anzi, obbligando ad un procedimento comparativo si negava l'essenza stessa dell'affidamento diretto.

Il decreto 50/16, come validato e meglio chiarito dalle linee guida dell'A.N.A.C., ha apportato alcune semplificazioni sulla base delle sollecitazioni e dei suggerimenti raccolti in sede di consultazione dei diversi operatori. Tali semplificazioni si riferiscono a:

– "Ai fini dell'aggiudicazione, nei casi di cui al comma 2, lettere a) e b), le stazioni appaltanti verificano esclusivamente i requisiti di carattere generale mediante consultazione della Banca dati nazionale degli operatori economici di cui all'articolo 81"; questa semplificazione è stata ulteriormente ampliata dal decreto correttivo che ha previsto la verifica dei requisiti per il solo aggiudicatario lasciando, come facoltà, la possibilità di estendere il controllo su tutti i partecipanti; inoltre, il decreto correttivo ha anche stabilito che "Le

stazioni appaltanti devono verificare il possesso dei requisiti economici e finanziari e tecnico professionali, se richiesti nella lettera di invito”;

- le linee guida prevedono, tra l’altro che in caso di ordine diretto di acquisto su mercato elettronico o per acquisti di modico valore si può procedere con un’unica determina a contrarre che contenga dall’oggetto al fornitore;
- l’A.N.A.C. ha disposto che non è necessaria l’esibizione del certificato camerale ma la semplice attestazione dell’iscrizione al registro della camera di commercio;
- la consultazione attivata dall’Autorità ha consentito, anche, su sollecitazione degli operatori coinvolti, di accogliere la possibilità che la stipula del contratto per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro avvenga mediante corrispondenza secondo l’uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere;
- in ultimo il decreto correttivo ha stabilito, al comma 6 bis, che “Nei mercati elettronici di cui al comma 6, per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, la verifica sull’assenza dei motivi di esclusione di cui all’articolo 80 è effettuata su un campione significativo in fase di ammissione e di permanenza, dal soggetto responsabile dell’ammissione al mercato elettronico. Resta ferma la verifica sull’aggiudicatario ai sensi del comma 5”

Appalti e conflitti di interessi: riflessioni e strumenti per un approccio strategico della gestione del rischio

a cura di:

Elisabetta Auber - Azienda Sanitaria Universitaria Integrata Trieste

Roberta Cassillo - ASST Sette Laghi Varese

Francesca Lazzoni - AOU Pisana

Roberta Piagneri - Arpa Lombardia

Tutor: **M. Faviere**

“Il cdi sta trasformando il mondo in cui viviamo, conferendogli una fisionomia che stentiamo a riconoscere. Permea l’economia, la finanza, il mercato, la politica, persino il costume. E la cosa peggiore è che in molti casi viene ormai considerato un fatto in fondo normale. Studiarlo e circoscriverlo è quindi difficile”. Guido Rossi (2003)

Partendo da tale affermazione, il tema della legalità, e quello speculare della corruzione, sono di grande attualità in questo momento storico e coinvolgono tutte le istituzioni ed i settori della nostra società: le risorse scarse disponibili non possono essere sprecate a causa di comportamenti opportunistici e fuori dalle regole da parte degli attori in gioco.

Il dibattito sul cdi (cdl) prende le mosse dal più generale tema della legittimazione dell’azione amministrativa e delle amministrazioni pubbliche. Quando un atto o un comportamento amministrativo può dirsi “corretto”, “legittimo”?

I percorsi che il diritto e la scienza amministrativa hanno realizzato per dare risposta a questa complessa domanda si snodano su due principali filoni: il primo parte dal concetto di legittimazione della funzione ed il secondo da quello della legittimità dell’organizzazione.

Affinché si manifesti un “cdi”, occorre siano presenti tre elementi fondamentali: una relazione di agenzia, ossia una relazione tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell’interesse (**detto primario del primo**); la presenza di un **interesse secondario** nel soggetto delegato; la **tendenza** dell’interesse secondario ad interferire con l’interesse primario, situazione che si presenta con diversa intensità a seconda della rilevanza assunta dall’interesse secondario. Dal punto di vista didattico, quando ci si riferisce al settore pubblico, si può condividere una nuova definizione di cdl per la quale un cdl si definisce **reale** (o attuale) quando implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest’ultimo possiede a titolo privato interessi che tendono ad influire indebitamente sull’assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche; cdl **apparente** quando sembra che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull’assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, ciò non si verifica; cdl **potenziale** quando un funzionario pubblico ha interessi privati che potrebbero far sorgere un cdi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche (ossia, in conflitto) ufficiali

Quanto ogni singolo decisore è consapevole di trovarsi in una situazione di cdi?

Secondo un recente studio, le persone individuano il cdl in modo diverso perché diverso è il contenuto che viene attribuito ai termini che compongono la definizione. Ogni singolo decisore quindi può essere o non essere consapevole di trovarsi in situazioni di conflitto: sta alle norme, ai vari codici, regolamenti, linee guida rendere valutabile “oggettivamente” una situazione spesso molto soggettiva e della quale la percezione di essere in conflitto o meno con la finalità pubblica può sfuggire al singolo agente.

Per quanto si tratti di un fenomeno invisibile, la letteratura fornisce stime sul peso dell’illegalità anche nel settore della tutela della salute. Secondo la “Rete europea contro le frodi e la corruzione nel sistema sanitario”, in Europa i fenomeni di corruzione in sanità pesano per il 5,6% dei fondi destinati a questi servizi. Un dato allarmante e, di conseguenza, un ulteriore stimolo a rinforzare la lotta contro un “modello” negativo, che si insinua in diverse forme nel nostro sistema sanitario, dagli appalti all’abusivismo professionale, dalle pratiche per l’accreditamento alle liste per i pagamenti ai fornitori.

Il CDI nelle norme in materia di pubblico impiego ed in materia di affidamenti di contratti pubblici

Quando siamo chiamati a rappresentare un interesse pubblico come ci comportiamo? Come garantiamo l'imparzialità del mandato che ci viene assegnato?

Il quadro normativo sul pubblico impiego è da sempre ricco di previsioni che in modo diretto o indiretto disciplinano il cdi sotto varie accezioni.

Tante sono le norme speciali che parlano di cdi, poche quelle che lo definiscono e lo disciplinano in via generale.

Possiamo distinguere **norme di carattere organizzativo**, quali le disposizioni del decreto legislativo n.165/2001, che disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Esse non contengono una definizione di cdi, ma ne disciplinano presupposti e conseguenze, come gli artt. 53 e 54: "incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi" e "Codice di comportamento"

Il DPR 62/2013 definisce, poi, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti, così come individuati dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, sono tenuti ad osservare. La Legge n. 190/2012 e la normativa che ne è conseguita in materia di trasparenza, incompatibilità e inconfiribilità, codice di comportamento, costituiscono certamente l'humus normativo sul quale avviare il percorso di attuazione della prevenzione della corruzione e rappresentano una vera rivoluzione o scommessa "culturale".

L'approvazione della L. 190/2012, anche se sollecitata a livello internazionale, è la presa di coscienza di una realtà da cambiare.

Di poco precedente al DPR 62/2013, il d.lgs. 39/2013, uno dei provvedimenti attuativi della legge 190/2012 ad oggetto "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190", costituisce uno dei pilastri fondamentali del nuovo sistema di prevenzione amministrativa dei fenomeni corruttivi per assicurare imparzialità ai soggetti chiamati a svolgere compiti esclusivi di amministrazione e gestione, e compiti di coordinamento dell'azione gestionale. La norma pone l'attenzione sulle misure atte ad evitare che incarichi che richiedano imparzialità e distanza da interessi particolari siano affidati a soggetti che per la provenienza o per precedenti comportamenti tenuti, possano far dubitare della propria personale imparzialità ed intende scongiurare situazioni favorevoli ad accordi illeciti o a scambio di favori prevedendo l'inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione, o in relazione all'attività svolta dagli interessati in precedenza, e incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali o assimilati

La recente delibera ANAC n. 358 del 29 marzo 2017, recante "Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale", che ben lungi dall'essere un atto normativo o avente natura vincolante, esprime comunque una guida contenente indirizzi che esprimono la posizione di ANAC sul punto.

Le linee guida sono il prodotto di un lavoro congiunto svolto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.), dal Ministero della Salute e dall'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) attraverso i risultati dell'analisi compiuta su un campione di sessanta enti del SSN rappresentativo per area geografica e per tipologia. Da questa analisi sono state tratte buone prassi trasferibili quali suggerimenti operativi da contestualizzare rispetto alle peculiarità dell'organizzazione di riferimento

In tema di contrattualistica pubblica sono svariate le disposizioni che intervengono in tema di cdi, non contenute solo nel codice dei contratti ma anche nelle norme che disciplinano il procedimento amministrativo (art. 6bis, L. 241/90) ed il comportamento dei funzionari pubblici (torna il DPR 62/2013).

Vicino a queste, si distinguono **norme "di azione"**: in primo luogo la norma che introduce la disciplina di settore su controllo e valutazione dei casi di conflitto di interesse, sintetizzata dall'art. 42 del nuovo codice degli appalti d.lgs. 50/2016

Questa disposizione, che riporta un'identica previsione della direttiva n. CE/24/2014, sembra introdurre, nell'ordinamento dei contratti pubblici in maniera generalizzata una ipotesi di cdi "apparente". Sino alla sua emanazione, infatti, nei procedimenti amministrativi rilevavano esclusivamente ipotesi di conflitto attuale e potenziale.

Inoltre, il codice dei contratti all'art. 77 "Commissione di aggiudicazione" detta regole precise sulle caratte-

ristiche che i componenti della Commissione giudicatrice devono possedere nonché le modalità di individuazione e nomina della stessa, al fine di evitare la configurazione di elementi di conflitto o patologie degli atti che potrebbero determinarne la loro annullabilità

La normativa citata, non chiarisce mai in modo organico tutti gli aspetti procedurali legati alla insorgenza di situazioni di conflitto: non si chiarisce chi debba essere il soggetto destinatario della comunicazione di astensione, quali siano le conseguenze in termini procedurali e quale sia il regime giuridico di un provvedimento o di un atto adottato in cdi. A tali dubbi occorre dare risposta nella prassi applicativa, mediante l'utilizzo appropriato dei PTPC dei singoli enti e delle politiche di trasparenza aggiuntiva di ciascuna amministrazione chiamata a proceduralizzare, al proprio interno tali aspetti.

Il CDI nel PNA e nella prassi applicativa

Come risolvere la complessità delle situazioni di interessi in conflitto determinanti per la piena legittimità dei procedimenti amministrativi che come dipendenti pubblici si è chiamati a gestire?

Punto di partenza è la stessa natura della situazione di cdi: è uno stato di fatto, connesso alla natura umana. La prassi consolidata abituata a non chiamare per nome "il cdi" in quanto rientrante per lo più negli "usi e costumi".....e quindi a non considerarlo un potenziale rischio corruttivo o quanto meno foriero di casi di *maladministration* deve essere ora superata.

I rischi di una implosione del sistema, vittima di se stesso sono troppo elevati. L'efficienza, l'innovazione, la qualità, il merito rappresentano un miglioramento in termini economici e di qualità di vita che non può più essere sacrificato in nome di interessi secondari.

Il rischio corruttivo deve essere trattato alla stregua del rischio clinico. Perché? Perché i danni economici e non, diretti e indiretti sono rilevanti e in particolare il SSN non se li può più permettere.

A tal fine assume fondamentale rilievo la padronanza del processo di gestione del rischio, efficace solo se acquisito a seguito dell'analisi del contesto esterno e interno, del processo di valutazione del rischio, del trattamento del rischio, del coinvolgimento degli attori interni ed esterni.

Come gestire il cdi nei processi amministrativi? Analizzando i processi così come nel rischio clinico sono analizzate le procedure sanitarie. Il PNA 2013, l'aggiornamento al PNA 2015 e infine il PNA 2016, quali atti programmatici e di indirizzo, sono anche strumenti per facilitare il lavoro di mappatura dei rischi che le PA devono affrontare e ultimare entro il 2017. Misure per la gestione dei conflitti di interessi nei processi di procurement in sanità sono state oggetto dell'ulteriore approfondimento in materia svolto dal PNA 2016, e ciò anche alla luce delle novità introdotte in materia di appalti pubblici dal Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 50/2016), in particolare nell'art. 42. Strumento elaborato nell'ambito dei lavori di aggiornamento del PNA 2015, a cura dell'ANAC, Ministero della Salute e Agenas è la modulistica per "La dichiarazione pubblica di interessi da parte di professionisti del SSN". Principio ispiratore del predetto elaborato è che "se la condizione di interesse nel Sistema Sanitario non necessariamente configura un conflitto ma può essere percepita come condizionamento nell'espletamento dell'attività professionale con riferimento al singolo professionista e/o nella governance" allora è necessario rendere trasparente, pubblicizzando, i rapporti tra coloro che a vario titolo gestiscono l'organizzazione sanitaria e i terzi operatori, economici e non, che vi partecipano".

Quale lo stato dell'arte?

Una breve disamina della prassi applicativa se da una lato denuncia un'importante carenza dell'applicazione dei principi costituzionali che dovrebbero sempre permeare l'attività pubblica piena, dall'altra assume il ruolo fondamentale di alimentare e supportare l'attività di prevenzione della corruzione, utilizzando i canoni giurisprudenziali quali indicazioni di riferimento per la gestione del conflitto di interesse.

Alcuni casi.

Il conflitto di interesse, secondo quanto ha statuito il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia di Milano (Sent. n. 458/2012, Sezione Terza) deve essere "personale": investire cioè è un potenziale conflitto fra interessi afferenti la sfera soggettiva del funzionario e quelli pubblici afferenti la carica che egli ricopre. *Non possono essere, pertanto, soggetti alla disciplina dell'astensione e ricasazione conflitti meramente funzionali fra diverse cariche ricoperte dall'organo che deve esprimere la volontà dell'ente o da suoi singoli componenti"*

E ancora (TAR Abruzzo, sent. n. 84/2015) "l'esistenza di legami professionali intensi e specifici e di un rapporto di natura professionale con reciproci interessi di carattere economico costituisce una giusta causa di

incompatibilità che rende cogente l'obbligo di astensione.

Ma la presenza del cdi inficia il procedimento amministrativo? L'atto adottato in cdi è chiaramente invalido e in alcuni casi si è arrivati a configurare l'ipotesi di nullità assoluta soprattutto nel caso di giudizi della commissione (che è organo deliberante e collegiale). Non solo.

Il cdi può essere altresì oggetto di un provvedimento di autotutela se gli effetti dell'atto non sono idonei a realizzare l'interesse pubblico.

Una riflessione: l'imparzialità dell'azione amministrativa e il conseguente "dovere di astensione", sono principi elementari, cristallizzati nella carta costituzionale, codificati dalla normativa, interpretati dalla giurisprudenza, gestiti con adeguate misure di prevenzione della corruzione e soprattutto "connaturati alla funzione pubblica": in sintesi, ciò che costituisce "la cultura delle legalità", rivoluzione che non può più attendere.

Strumenti per un approccio strategico al trattamento dei conflitti di interessi nelle gare pubbliche

Tutti i pubblici funzionari che si trovino coinvolti in una procedura d'appalto devono dichiarare l'inesistenza di qualsiasi ipotesi di cdi, affinché la stazione appaltante possa assumere le necessarie decisioni in merito allo svolgimento della procedura di gara

Strumenti essenziali ed oggettivi per capire quando il dipendente si trova in cdi affinché possa fare dichiarazioni consapevoli, sono: la formazione, il vademecum (strumento di persuasione), il questionario di valutazione e le dichiarazioni.

La formazione, che deve essere continua ed obbligatoria, ha il compito principale di educare il dipendente a comprendere che la compilazione del modulo di assenza di conflitti non è un adempimento burocratico, ma una fase sostanziale del procedimento, la cui mancanza o inesattezza può generare conseguenze disciplinari o penali sul dipendente stesso ma anche amministrative ed erariali sull'Amministrazione.

Deve essere rivolta a tutti i dipendenti interessati nella procedura, anche se non direttamente coinvolti nel potere decisionale, e incidere sulla valutazione e prosecuzione del lavoro. Dovrebbe dividersi in due fasi: una teorica, in cui sono illustrate le norme e le relative conseguenze in caso di violazione; e una parte pratica, in cui vengono riportati casi concreti e giurisprudenziali.

ANAC in più di una occasione ha esplicitato che la formazione dovrebbe essere gestita dall'azienda con la chiamata diretta del dipendente coinvolto nelle aree a rischio da parte del RPC: peraltro, dovendo essere garantita, è sottratta ai limiti ed ai tagli finanziari che riguardano, più in generale, i capitoli di bilancio dedicati a tale funzione.

Il **vademecum** (suggerito anche da ANAC sia nel PNA 2016 (sezione sanità) sia nelle recenti Linee guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale (Delibera n. 358/2017), da consegnare ai dipendenti assieme alla dichiarazione da sottoscrivere, deve contenere una sintesi sulla definizione di cdi, specificare a chi è rivolto, le conseguenze di una mancata gestione del conflitto e un breve test personale di autovalutazione, che deve contenere domande che inducano il dipendente ad una seria riflessione sulla propria posizione nei confronti dell'interesse primario dell'amministrazione (modello disponibile nel testo integrale della tesi)

Il questionario di valutazione è uno strumento fondamentale per individuare la presenza di un cdi ed il grado dello stesso (apparente, potenziale, effettivo) e analizzarlo in maniera oggettiva, e deve essere allegato alla dichiarazione di cdi presentata dal dipendente. Consente, inoltre, una miglior valutazione e controllo da parte del dirigente per comprendere le eventuali misure da adottare, nonché se il dipendente ha dichiarato di trovarsi in conflitto unicamente per evitare di assumersi responsabilità decisionali, ed è utile in caso di un'eventuale chiamata in giudizio o di accesso agli atti. Dev'essere strutturato con domande efficaci e con l'assegnazione di punteggi, il cui valore finale deve essere confrontato con un valore "soglia" che esprime il rischio accettabile che l'amministrazione decide di sostenere (modello disponibile nel testo integrale della tesi)

Le dichiarazioni, prodotte ai sensi dell'art. 46, 47 e 77 del DPR 445/00, costituiscono il segno più tangibile delle politiche di prevenzione dell'amministrazione. Possono essere articolate in dichiarazioni semplificate, (semplificazione burocratica al fine di non appesantire i procedimenti amministrativi, utilizzabili per il personale coinvolto continuamente nelle procedure), rese con cadenza semestrale o annuale, o specifiche. Le dichiarazioni specifiche vengono presentate per ogni singola procedura d'appalto, sono valide solo se compilate in ogni parte e se accompagnate dal questionario di autovalutazione. Devono essere firmate e presentate nel primo momento utile al dirigente responsabile della gara per la relativa valutazione ed i re-

lativi controlli; è opportuno che vengano annotate in apposito **registro speciale** da gestire

Devono essere presentate da:

a) coloro a cui viene dato uno **specifico incarico** ad evidenza esterna

b) i **dipendenti "nascosti"**: dirigenti e funzionari che intervengono nell'iter amministrativo se pur in assenza di incarichi specifici sul singolo appalto,

c) coloro che intervengono nel procedimento espletato dalle **centrali di committenza** o da altri enti ovvero consulenti a supporto del procedimento interno.

L'Amministrazione può approvare **modelli standard per le varie tipologie di dichiarazione** in base al settore di riferimento e al tipo di procedura (modelli disponibili nel testo integrale della tesi)

In caso di partecipazione del personale di un'Amministrazione alle attività di una centrale di Committenza occorre concordare, con la medesima centrale il regime delle dichiarazioni.

EDICOM