

LA FORMAZIONE NEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI: LA STRATEGIA PROFESSIONALIZZANTE E IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Remo Morzenti Pellegrini

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: il presente contributo concerne la tematica della formazione nell'ambito dell'amministrazione pubblica ed in particolare lo sviluppo delle competenze, anche alla luce delle previsioni di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Particolare attenzione è dedicata alla formazione del personale che opera nell'ambito dei contratti pubblici e dunque alla qualificazione delle stazioni appaltanti ed alla c.d. "Strategia professionalizzante" in tema di appalti pubblici.

Abstract [En]: this contribution concerns the issue of training in the public administration and in particular the development of skills, also in the light of the provisions of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). Particular attention is dedicated to the training of personnel working in the field of public contracts and therefore to the qualification of the contracting stations and to the c.d. "Professionalizing strategy" in the field of public procurement.

SOMMARIO: 1. Premessa: formazione e qualificazione. – 2. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e la strategia professionalizzante. – 3. La formazione e la qualificazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici. – 4. La rilevazione statistica dei *gap* formativi e le iniziative di formazione anche ai fini dell'accREDITAMENTO.

1. Premessa: formazione e qualificazione

La questione della formazione investe l'amministrazione pubblica in modo trasversale ed assume un ruolo fondamentale per lo sviluppo delle competenze, non solo manageriali, necessarie ad un'azione amministrativa che possa essere efficace, tempestiva e corretta¹.

Per questo il legislatore ha puntato in modo crescente nella formazione individuando in essa uno dei più formidabili strumenti del "fare", di crescita e di rilancio: ciò porta con sé il progetto di una nuova valorizzazione del personale, di ogni qualifica e livello, perché

¹ Sugli obiettivi della formazione v. già S. CASSESE, *A che serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in *Pol. dir.*, 1989, 432. Si veda anche F. DE LEONARDIS, *La formazione: una sfida ai tre nemici dell'amministrazione*, in C. CERRUTI, D. BINCI (a cura di), *Pubbliche amministrazioni in cambiamento: casi, esperienze e progetti*, Macerata, Eum, 2007, 11 ss.

attraverso il sistema di qualificazione delle persone che operano nella pubblica amministrazione si perseguono obiettivi di riqualificazione del sistema-Paese².

Questo è uno dei presupposti, come noto, su cui poggia il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che individua nel personale pubblico il motore del cambiamento e dell'innovazione nella Pubblica amministrazione, anche considerando le principali direttrici delle riforme amministrative, quali la semplificazione e la digitalizzazione, che inevitabilmente passano attraverso lo sviluppo di competenze, generali e specifiche, dei pubblici dipendenti³.

La transizione amministrativa, dunque, richiede un grande investimento sul capitale umano⁴.

In questo contesto generale, un particolare rilievo assume la formazione del personale che opera nell'ambito dei contratti pubblici, quale settore cruciale nel percorso di rilancio e sviluppo. Assicurare la qualificazione delle stazioni appalti significa perciò garantire la capacità di gestire le procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture secondo criteri di qualità, efficienza e professionalità e nel rispetto di tutti i principi che governano l'attività amministrativa (come l'economicità, l'efficacia, la trasparenza) e, in particolare, che devono essere osservati nelle procedure di gara (risultato, qualità, fiducia, non discriminazione, massima partecipazione e accesso al mercato).

In questi termini appare significativo che il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) abbia formalizzato nel suo primo articolo il principio di risultato; già dalla collocazione può desumersi che per il legislatore è prioritario il conseguimento degli obiettivi "nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea", da intendersi come acquisizione della prestazione migliore, in termini di rapporto qualità-prezzo, in modo tempestivo, corretto e semplice ma anche in quanto il momento dell'acquisto pubblico di forniture, servizi e opere è indispensabile passaggio per la realizzazione dei progetti e dei programmi dell'amministrazione.

Questa previsione pone un ulteriore tassello nel contesto della normativa di riforma, generale e puntuale, volta ad incentivare l'azione delle amministrazioni, il fare, il conseguimento dei fini, contro l'inazione, l'inadempimento e il ritardo quali fattori che

2 Significativamente il Piano strategico adottato dalla Presidenza del Dipartimento della funzione pubblica (10 gennaio 2022) è intitolato "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese". Si tratta di un programma straordinario di formazione e aggiornamento rivolto ai 3,2 milioni di dipendenti pubblici che si articola in due parti: il primo mira ad accrescere le conoscenze e le competenze dei dipendenti pubblici agevolando, attraverso la collaborazione con la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), l'iscrizione a corsi di laurea e master presso tutte le Università italiane; il secondo prevede l'avvio di programmi formativi specifici per sostenere le transizioni previste dal PNRR.

3 Da ultimo, si può vedere la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 24 marzo 2023, avente per oggetto "Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

4 Affronta il tema del depauperamento del capitale umano e della crisi delle competenze S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 2, 735. Con particolare riferimento alla crisi delle competenze tecniche v. S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 1 ss. e L. SALTARI, *Che cosa resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 249.

impediscono o rallentano la crescita e lo sviluppo⁵. Si noti che l'Unione Europea, sin dalla raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2017, ha riconosciuto che la professionalizzazione degli appalti pubblici è un aspetto fondamentale per la modernizzazione del sistema degli appalti a sostegno di ogni politica di sviluppo dei Paesi membri.

A parte la normativa specifica posta dal Codice dei contratti pubblici relativamente al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti (v. *oltre*), sono varie le disposizioni codicistiche che presuppongono la gestione degli acquisti pubblici da parte di personale qualificato o altamente qualificato dal punto di vista tecnico. Si pensi, ad esempio, che il contratto pubblico di appalto è anche uno strumento di politica ambientale e, dunque, di transizione ecologica che richiede conoscenze e competenze specifiche in materia ambientale: il PNRR ha destinato circa 70 miliardi di euro alla specifica missione denominata "*Rivoluzione verde e transizione ecologica*" e ha ribadito l'importanza del Green public procurement (GPP), prevedendo il finanziamento dell'attività di accompagnamento ed assistenza delle pubbliche amministrazioni nella conversione ecologica dei contratti⁶.

Per quanto premesso, si deve ritenere che il legislatore nazionale abbia ora acquisito piena consapevolezza che la conclusione di appalti pubblici efficienti, efficaci, competitivi dipende in buona misura dall'attuazione di una strategia professionalizzante capace di rafforzare la capacità di spesa delle stazioni appaltanti. La formazione e la gestione delle carriere del personale coinvolto a vario titolo nel settore degli appalti pubblici sono funzionali a rafforzarne *expertise*, qualificazione e motivazione, nonché a ricostruire un clima di legalità e di fiducia che aumenti la professionalità del settore, circoscriva condotte di amministrazione difensiva e riduca l'impatto del contenzioso in materia.

2. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e la strategia professionalizzante

Il Codice dei contratti pubblici e delle concessioni adottato con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, aveva previsto in termini innovativi⁷ all'art. 38 il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti⁸, quale procedimento di attestazione del possesso di capacità organizzativa e professionale necessaria a bandire le procedure di gara, a selezionare i contraenti e a gestire l'esecuzione di appalti di lavori, servizi e forniture per importi, settori merceologici ed aree

⁵ Come è noto, il legislatore degli ultimi anni ha cercato in vario modo di sollecitare le amministrazioni all'azione; tale esigenza è divenuta ancora più urgente durante il periodo pandemico da Covid-19 e successivamente per garantire la realizzazione dei programmi e progetti finanziati nell'ambito del PNRR.

⁶ Sulla problematica della formazione del personale in relazione al GPP si rinvia a G. CREPALDI, R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi.it*, 2023, 13, 61 ss.; F. LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779.

⁷ L'aggregazione degli acquisti (art. 37) e il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (art. 38) sono stati definiti "*uno dei profili di maggiore innovazione che caratterizzano la nuova disciplina dei contratti pubblici, risultante dalle direttive del 2014 e dal nuovo codice dei contratti pubblici, adottato con il decreto legislativo n. 50 del 2016, che le ha recepite*" (B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforma. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017, 220).

⁸ Fra i vari commenti alla disposizione v. A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA, *Tipologia e qualificazione delle stazioni appaltanti*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2019, 359 ss. Si veda anche M. MACCHIA, *La qualificazione delle amministrazioni appaltanti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 50.

territoriali diverse. A questo scopo è stata altresì prevista l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, comprese le centrali di committenza, con validità di cinque anni. A partire dall'entrata in vigore del sistema di qualificazione, solo le stazioni appaltanti avrebbero potuto procedere mentre quelle non ancora qualificate avrebbero dovuto ricorrere alle centrali di committenza qualificate. Con ciò la disciplina ha dimostrato di voler perseguire, oltre all'obiettivo della professionalizzazione, anche l'obiettivo della riduzione del numero di stazioni appaltanti per arginare la frammentazione della domanda.

La previsione codicistica è tuttavia rimasta priva di concreta attuazione⁹.

E' stata la necessità di dare attuazione al PNRR a rendere necessaria ed improcrastinabile l'individuazione delle stazioni appaltanti in possesso dei requisiti di qualificazione stabiliti dal Codice dei contratti pubblici¹⁰.

Perciò, innanzitutto, si è proceduto alla sottoscrizione di un Protocollo di intesa tra l'ANAC e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (17 dicembre 2021), a cui è seguita l'emanazione delle *Linee guida ANAC* sulla qualificazione delle stazioni appaltanti in attesa della riforma della disciplina dei contratti pubblici. E' stata così avviata una prima fase di attuazione del sistema di qualificazione con l'emanazione delle *Linee guida* di cui alle delibere ANAC del 30 marzo 2022, n. 141 e 28 settembre 2022, n. 441 rubricate «*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*».

Il protocollo di intesa e le linee guida hanno cercato di allestire un sistema in grado di adempiere agli obiettivi certamente sfidanti stabiliti nel PNRR (*Milestone M1C1-71*) laddove si stabilisce che almeno il 35% del personale delle pubbliche amministrazioni attivamente coinvolto nei processi di approvvigionamento pubblico dovrà essere complessivamente formato entro il 2024¹¹.

Un tassello fondamentale per la realizzazione del progetto formativo complessivo è stata l'elaborazione, nell'ambito delle attività della *Cabina di regia* per il coordinamento della contrattualistica pubblica, della "*Strategia professionalizzante*"¹² in tema di appalti pubblici, che ha previsto una formulazione e ristrutturazione dell'offerta formativa (anche al fine di evitare una eccessiva frammentazione), l'attivazione di percorsi formativi differenziati per

9 Il d.p.c.m. attuativo previsto dal comma II dell'art. 38 del Codice non è stato adottato. Perciò ha trovato applicazione, l'art. 216, comma X, del medesimo Codice che prevedeva che fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, i requisiti di qualificazione erano da ritenere soddisfatti mediante l'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA). Con ciò, è stato sufficiente procedere all'iscrizione per concludere contratti di appalto senza limiti di importo.

10 Sull'impatto del PNRR nell'attuazione dell'art. 38 del Codice del 2016 si rinvia a E. D'ALTERIO, *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, 667 ss.

11 Il dato percentuale 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.

12 Allegato n. 3 approvato dalla Cabina di Regia di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 50/2016 nella seduta del 3 dicembre 2021.

target di riferimento, standard di qualità certificati all'interno di un sistema di accreditamento e una valutazione specifica dell'impatto formativo a valle dell'intervento¹³.

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), in particolare, ha partecipato attivamente all'elaborazione della strategia professionalizzante, coordinando il gruppo di lavoro interistituzionale che ha prodotto il documento.

La strategia professionalizzante ha, pertanto, lo scopo di valorizzare quanto già avviato e puntare verso lo sviluppo degli ambiti di intervento descrivendo le direttrici principali che devono caratterizzare la formazione.

La strategia specifica come la formazione deve essere strutturata: in più parti del documento strategico viene sottolineata l'esigenza di evitare una eccessiva frammentazione, anche in termini di impegno orario, dell'offerta formativa e la necessità di prevedere sistemi di valutazione alla fine dell'intervento formativo.

La formazione si deve inoltre declinare in percorsi differenziati al livello di *expertise* professionale e al ruolo decisionale rivestito da personale e deve essere altresì correlata al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, non solo al fine di motivare i partecipanti (che ottengono attestati, *badge* o crediti) ma anche le stazioni appaltanti ad affrontare il costo della formazione (anche solo in termini di tempo impegnato).

Inoltre, è necessario un approccio interdisciplinare degli interventi formativi; sono essenziali per assicurare il buon esito del processo di *procurement* conoscenze economiche, manageriali e, in certi casi, anche ingegneristiche, ad integrazione delle tradizionali conoscenze di base di tipo giuridico.

La strategia punta altresì sulla promozione dello scambio di informazioni e di esperienze tra pubblica amministrazione e privati, sulla circolazione del *know how*, favorendo l'apertura alla realizzazione di procedure più flessibili come il ricorso alle diverse forme (tipiche e atipiche) di partenariato pubblico-privato, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali¹⁴.

In termini più generali, la strategia mira a formare e consolidare una cultura improntata alla riduzione al minimo degli oneri amministrativi e burocratici a carico delle stazioni

13 Le *Linee guida ANAC* del 2022, con riferimento al requisito di qualificazione relativo “*al sistema di formazione e aggiornamento del personale*”, hanno stabilito l'attribuzione di un peso pari a 20 punti su 100. Per poter valutare tale requisito è stato ritenuto necessario acquisire informazioni sul livello di formazione raggiunto. Per numero di ore di formazione e attestato conseguito nell'ultimo triennio. A tal fine si è fatto riferimento alle indicazioni contenute nella “*Strategia professionalizzante e piani di formazione in tema di appalti pubblici*” adottata dalla Cabina di regia di cui all'art. 212 del Codice del 2016. Sulla base delle informazioni raccolte è stata prevista l'attribuzione di un punteggio (fino a 20) che tiene conto di specifici *benchmark* di riferimento elaborati attraverso l'analisi dei dati. I punteggi sono attribuiti in modo proporzionale al variare del numero ore di formazione sulle tematiche indicate nella Strategia e del numero dei dipendenti dedicati alla struttura. Perciò, ad esempio, le stazioni appaltanti conseguono un punteggio crescente in base all'aumentare del numero di personale formato e delle ore di formazione ricevute.

14 La valorizzazione dei modelli di partenariato pubblico privato, disciplinati per la prima volta in via generale dal Codice del 2016, è richiesta anche per soddisfare esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, ancor più sentite nello Stato della crisi. La scarsità di risorse pubbliche ha reso necessaria la ricerca di nuove capacità di finanziamento tra i privati, limitando contestualmente i rischi economici a carico delle pubbliche amministrazioni committenti. Si rinvia a F. DI CRISTINA, *Il partenariato pubblico privato quale “archetipo generale”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 482. Sul partenariato nel nuovo Codice si rinvia a M. BALDI, *Partenariato pubblico-privati e concessioni*, in *Urb. e appalti*, 2023, 3, 285.

appaltanti e degli operatori economici, rafforzando la specializzazione professionale dei *buyer* pubblici e dei commissari di gara interni alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità e delle specificità dei settori ai quali afferiscono i contratti pubblici.

Lo sviluppo di conoscenze più solide in tema di contratti pubblici attraverso la strategia professionalizzante costituisce altresì lo strumento più efficace per arginare i fenomeni di cd. “*amministrazione difensiva*”¹⁵ e “*paura della firma*”¹⁶.

3. La formazione e la qualificazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici

Le previsioni del nuovo Codice dei contratti pubblici, entrato in vigore lo scorso 1° luglio 2023, si sono poste in linea di continuità con il sistema degli interventi sulla formazione e sulla qualificazione sinora delineato.

Il Codice ribadisce l'importanza della formazione già nella parte dedicata ai *Principi*¹⁷: l'art. 2, nell'affermare il principio di fiducia con lo scopo di valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei pubblici funzionari e favorire valutazioni e decisioni secondo il principio del risultato, prevede il rafforzamento delle capacità professionali dei dipendenti attraverso la realizzazione dei piani di formazione di cui all'articolo 15, comma VII. Tale disposizione dispone l'adozione del piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure di acquisto di lavori, servizi e forniture.

Anche tra i principi della *Digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti* (Parte II) è stabilito che, a presidio della sicurezza informatica e della protezione dei dati personali, le stazioni appaltanti debbano assicurare la formazione del personale addetto, garantendone il costante aggiornamento (art. 19, comma V). Oltre a ciò, sempre in tema di informatizzazione, l'art. 45 regola gli incentivi alle funzioni tecniche e prevede che una parte delle risorse stanziata sia destinata a finanziare le attività di formazione per l'incremento delle competenze digitali dei dipendenti nella realizzazione delle rispettive attività e per la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche.

¹⁵ Sulla c.d. burocrazia difensiva si rinvia a M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 2020, 35 ss.; F. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 293; F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, 357 ss.

¹⁶ Si noti che il decreto Semplificazioni (16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120), proprio per incentivare all'azione e superare le situazioni di indecisione e di inerzia, ha cercato di arginare il problema della paura della firma attraverso l'intervento sull'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, limitandolo al dolo per le sole condotte attive. Con ciò è stata prevista la non perseguibilità davanti alla Corte dei conti delle condotte attive dei dipendenti e dei funzionari amministrativi connotate da colpa grave. La disposizione è stata prorogata più volte. Da ultimo v. il d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (*Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*), convertito in legge 21 giugno 2023, n. 74, che ha posticipato il termine di efficacia del c.d. “*scudo erariale*” al 30 giugno 2024 (art. 1, comma 12, *quinquies*). Sul tema, si può rinviare all'attenta analisi di L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”*. *Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020 n. 76 (c.d. decreto semplificazioni)*, in *federalismi.it*, n. 30/2020, e L. CARBONE, *Problematiche e prospettive della responsabilità erariale: dalla gestione dell'emergenza epidemiologica all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2021.

¹⁷ Per l'esame dei *Principi* previsti nel nuovo Codice si rinvia a M. CORRADINO (a cura di), *La riforma dei contratti pubblici*, *Commento al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, Giuffrè, 2023, 7 ss. e G. NAPOLITANO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 3, 287.

La qualificazione delle stazioni appalti e delle centrali di committenza è regolata agli artt. 62 e 63 del Codice¹⁸ mentre la procedura e i requisiti di qualificazione con i relativi punteggi sono stabiliti nell'Allegato II.4, che assolve ad una funzione attuativa¹⁹.

Innanzitutto, la qualificazione è necessaria per le procedure di gara di importo superiore a 500.000 € per i lavori e 140.000 € per servizi e forniture; perciò se la stazione appaltante non è qualificata deve ricorrere a strumenti di acquisto di altre stazioni appaltanti o a centrali di committenza qualificate²⁰. Ciò conferma che l'obiettivo di riduzione delle stazioni appaltanti non è fine a sé stesso e non tende a penalizzare quelle che non sono in grado di qualificarsi: l'obiettivo è di concentrare le attività in un numero adeguato di amministrazioni in grado di disporre di personale preparato e qualificato, con riferimento alle competenze non solo amministrative, bensì tecniche e digitali, nonché di procedure efficienti per gestire l'intero ciclo di vita dell'appalto²¹. Perciò il sistema di qualificazione è strettamente legato al principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice (v. *retro* Par. 1).

Il Codice delinea un sistema aperto a domanda²²: perciò tutte le pubbliche amministrazioni che presentano i requisiti di professionalità e capacità amministrativa possono ottenere la qualificazione.

Sono previsti tre diversi livelli di qualificazione: qualificazione di primo livello (base), per servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro e per lavori fino a 1 milione di euro; qualificazione di secondo livello (intermedia), per servizi e forniture fino a 5 milioni di euro e per lavori fino alla soglia di rilevanza europea (stabilita all'art. 14); qualificazione di terzo livello (avanzata), senza limiti di importo.

La qualificazione riguarda tre differenti ambiti: la capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure; la capacità di affidamento e controllo dell'intera procedura; la capacità di verifica sull'esecuzione contrattuale, *ivi* incluso il collaudo e la messa in opera.

Fra i requisiti di qualificazione per la progettazione e l'affidamento sono indicati quelli che attengono alla consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane "*ivi incluso il sistema di reclutamento e la adeguata formazione del personale*".

A sua volta, l'allegato II. 4 stabilisce i requisiti e i punteggi distinguendo quelli riferiti ai lavori e quelli riferiti a servizi e forniture; in entrambi i casi è prevista l'attribuzione di un punteggio (fino a 20 punti) al sistema di formazione e aggiornamento del personale proprio della stazione appaltante o della centrale di committenza che domanda l'iscrizione.

¹⁸ Per un primo commento si rinvia a M. NUNZIATA, *Le stazioni appaltanti e il RUP*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 3, 311.

¹⁹ Il comma IV dell'art. 62 prevede però che l'Allegato possa essere integrato con la previsione di ulteriori misure organizzative, nonché per il coordinamento, che spetta all'ANAC, dei soggetti aggregatori.

²⁰ Le stazioni appaltanti non qualificate rivolgono la domanda di svolgere la procedura di gara alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza qualificate indicate nel sito istituzionale dell'ANAC. La domanda è accolta se non riceve risposta negativa nei dieci giorni successivi alla ricezione. In caso di risposta negativa, l'ANAC procede all'assegnazione d'ufficio.

²¹ In base ai dati forniti dall'ANAC, al 1° luglio 2023 su 26.000 stazioni appaltanti solamente 2.404 hanno inviato la domanda ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti qualificati e solo 1.571 sono state qualificate, mentre altre 286 sono state iscritte con riserva.

²² In questi termini, v. M. MACCHIA, *Contratti sottosoglia e sottosoglia e qualificazione delle stazioni appaltanti: le novità della Riforma Appalti*, in *Il quotidiano giuridico*, 2 maggio 2023.

Con riferimento al requisito della formazione, l'art. 63, comma X, del nuovo Codice ha affidato alla SNA la definizione dei requisiti per l'accreditamento delle istituzioni pubbliche o private che, senza finalità di lucro, svolgono attività formative. La SNA, sul punto specifico, deve allestire il sistema per l'accreditamento degli enti formatori.

Il 27 maggio 2023 l'ANAC ha pubblicato un comunicato contenente le prime indicazioni utili per l'avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Con l'avvio del sistema di qualificazione è intervenuto il blocco del rilascio del CIG per le stazioni appaltanti non qualificate²³, come previsto dall'art. 62, comma II, del Codice.

4. La rilevazione statistica dei *gap* formativi e le iniziative di formazione anche ai fini dell'accreditamento

Il presupposto indispensabile per l'elaborazione della strategia di professionalizzazione è l'individuazione e la definizione di un quadro di riferimento unitario delle competenze su cui ciascun operatore degli appalti pubblici dovrebbe essere formato, in termini generali o specialistici.

Le stazioni appaltanti devono partire da una effettiva rilevazione dei *gap* di competenze e quindi intervenire con la rimodulazione del Piano strategico dei fabbisogni così come previsto dal nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, la digitalizzazione dell'intero ciclo dell'appalto deve necessariamente comportare un rafforzamento delle competenze digitali, a tutti i livelli e per tutto il personale coinvolto.

In relazione a questo aspetto sono state condotte analisi in base alla matrice delle competenze previste da ProcurCompEU, adattata al contesto italiano attraverso il coinvolgimento dei diversi *stakeholder* impegnati nel processo di approvvigionamento. In particolare, si può fare riferimento all'indagine dell'Osservatorio RUP (Responsabile Unico Procedimento) che la SNA insieme a ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale) e la Fondazione IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), nell'ambito della convenzione con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIT), ha elaborato all'esito della rilevazione di circa 10.000 questionari compilati su criticità, soluzioni e fabbisogni formativi dei RUP.

Questi dati sono stati raccolti e pubblicati nel Rapporto "*Osservatorio RUP 2023 - criticità, soluzioni e fabbisogni formativi*"²⁴. Dal Rapporto emerge innanzitutto che i problemi e le criticità riscontrate dai RUP sono tendenzialmente comuni e non dipendono dalle aree geografiche in cui operano. Le difficoltà riguardano principalmente l'eccessivo numero e susseguirsi di adempimenti previsti per ciascuna fase della gara d'appalto, anche in relazione alla necessità di possedere competenze tecniche specifiche.

²³ Al fine di agevolare l'avvio del sistema ed evitare disservizi, l'ANAC ha ritenuto opportuno consentire la presentazione della domanda di iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate sin a partire dal 1° giugno, ferma restando la decorrenza degli effetti dell'iscrizione dal 1° luglio 2023. Oltre a ciò, in via di prima applicazione, l'elenco sarà aggiornato trimestralmente per consentire l'adeguamento costante della platea dei soggetti abilitati a svolgere gare d'appalto in proprio e per conto di altre stazioni appaltanti, ferma restando la validità biennale dell'eventuale iscrizione intervenuta.

²⁴ Si può leggere in <https://www.fondazioneifel.it>.

Particolare interesse assumono i dati relativi ai fabbisogni formativi rilevati dall'indagine: emerge l'esistenza di rilevanti lacune formative con particolare riferimento ai BIM²⁵, ai CAM²⁶, alla gestione delle riserve, alla revisione dei prezzi e alla gestione del contenzioso, nonché carenze in tema di formazione manageriale e di *project management*²⁷.

Si tratta certamente di materie caratterizzate da complessità e da tecnicità, ma se si considera che le criticità evidenziate possano essere dovute (anche) a conoscenze e preparazione inadeguata è probabile che l'erogazione di formazione specifica possa risultare particolarmente efficace.

Sono coerenti con questa considerazione i dati della formazione ricevuta²⁸.

Infatti, se per un verso è emerso che il 75% dei RUP ha fruito di corsi di formazione di base in modalità totalmente asincrona (*e-learning*) superiori a 4 ore, la formazione sincrona e specialistica ha registrato percentuali molto contenute: con riferimento all'ultimo anno, solo il 22% ha svolto corsi di formazione specialistica di oltre 30 ore e appena il 2% ha svolto corsi per un numero totale superiore alle 60 ore.

Il 94% non ha partecipato a corsi di formazione avanzata (master II livello/diplomi).

Le rilevazioni contenute nel Rapporto "*Osservatorio RUP 2023 - criticità, soluzioni e fabbisogni formativi*" per un verso confermano carenze a cui occorre rispondere con il sollecito avvio dei percorsi formativi e per altro verso costituiscono delle indicazioni di assoluta rilevanza per la definizione degli stessi.

L'analisi dei fabbisogni formativi, la ricognizione della domanda di formazione individuale e la definizione di quella aggregata espressa dalle amministrazioni aggiudicatrici costituiscono un'attività indispensabile per approntare l'offerta di formazione, dirigerla in modo mirato, sia come contenuti che come destinatari e, per questa via, porre le condizioni per il buon esito dell'intervento formativo che è quello di fare in modo che gli operatori (tutti

25 *Building Information Modeling*: è una metodologia che consente di creare una rappresentazione digitale 3D di ogni tipologia di edificio o di opera civile, sviluppando rapidamente varie opzioni progettuali. Attraverso questo sistema è possibile generare documenti di costruzione e produzione, valutare le *performance* del progetto, pianificare le fasi di realizzazione e stimare i costi. Il BIM gestisce in modo digitale tutte le informazioni rilevanti, garantendo l'aggiornamento e consentendo l'accesso a tutti gli utenti.

26 Criteri Ambientali Minimi (CAM): sono requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore dal punto di vista ambientale tenendo conto dell'intero ciclo di vita. I CAM sono stati previsti dal Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione e sono adottati con Decreto del Ministero della Transizione Ecologica (<https://gpp.mite.gov.it/CAM-vigenti>). I CAM sono obbligatori (nei settori merceologici in cui sono stati definiti) e perciò tutte le stazioni appaltanti devono recepirli. Si rinvia a E. BELLOMO, *Appalti verdi in urbanistica ed edilizia: i criteri ambientali minimi (nota a sent. Cons. Stato sez. V 18 marzo 2019 n. 1748)*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 1, 143; A. FEZZA, G. LOMBARDO, *I criteri sociali e ambientali minimi (CSM e CAM) nella contrattualistica pubblica. Possibili premialità per iniziative ad impatto sociale e ambientale*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 1085.

27 In questo senso si può vedere già G. BARBETTA, *La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2013, 5, 875.

28 Per un quadro dei punti di forza e delle criticità del sistema di formazione nelle pubbliche amministrazioni si rinvia a D. AGUS, B. ARGOLAS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D'ALTERIO, A. GIURICKOVIC DATO, B.G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI, A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1255 ss. Fra i punti di debolezza si rileva quello quantitativo riguardante gli investimenti per la formazione e l'aggiornamento dei pubblici dipendenti, soprattutto se rapportato a quello di altri paesi dell'Unione europea.

e non solo coloro che operano in strutture più complesse e organizzate) abbiano gli strumenti e le competenze necessarie per affrontare una procedura di appalto sino all'esaurimento del suo ciclo di vita.

Le percentuali di personale da coinvolgere nella formazione entro le rispettive scadenze temporali previste nel PNRR non possono essere intese solo in termini quantitativi ma devono essere orientate verso un coinvolgimento intelligente e diversificato delle risorse professionali operanti nel settore, tenendo conto anche delle dimensioni delle stazioni appaltanti e delle loro effettive esigenze per favorire una celere realizzazione degli investimenti pubblici.

Ebbene, nel quadro delineato e nell'architettura della strategia professionalizzante la stessa Scuola nazionale dell'Amministrazione (SNA) assume un ruolo rilevante e, in particolare, si pone quale ente formatore diretto e altresì quale regista del sistema di accreditamento.

Come si è già anticipato (v. *retro* Par. 3), infatti, la SNA dovrà definire i requisiti per l'accREDITAMENTO delle istituzioni pubbliche o private che svolgono attività formative senza finalità di lucro. Oltre a ciò, la SNA procederà alla verifica della sussistenza dei requisiti realizzando le conseguenti attività di accREDITAMENTO ovvero di revoca nel caso di accertamento della sopravvenuta carenza dei requisiti.

Con riferimento alla formazione, l'impegno della SNA si evidenzia già attraverso una prima analisi dei numeri registrati nel primo anno di attuazione della strategia professionalizzante (2022): la SNA ha contribuito a formare oltre 10.500 unità di personale in termini di formazione di base e oltre 1.300 in termini di formazione specialistica e avanzata.

Il programma delle attività formative – PAF – di base e specialistiche si rivolge alla generalità dei dipendenti pubblici. Per l'anno 2023 sono stati calendarizzati 8 corsi con 18 edizioni, con una previsione di almeno 1.400 partecipanti complessivi. Tutte le edizioni sono via via aggiornate nei contenuti e nei programmi in relazione alle novità introdotte nella normativa di settore.

La SNA è impegnata anche nell'ambito della Convenzione MIT – SNA – IFEL – ITACA che ha preso il nome di PNRR Academy, mirata all'aggiornamento professionale dei RUP; per questa linea di attività sono previste quattro tipologie di intervento (Unit1: formazione di base in FAD; Unit2: formazione specialistica; Unit3: alta formazione in collaborazione con Università selezionate con bando pubblico; Unit4: formazione formatori).

In particolare, già dal 31 luglio 2023 PNRR Academy eroga sia il percorso in *e-learning*, sia moduli formativi specialistici sui temi afferenti al nuovo Codice degli appalti. Alla formazione on line sono affiancate anche attività formative in presenza organizzate in tutte le Regioni italiane. La stima in merito alla partecipazione a questa iniziativa di formazione asincrona e sincrona è di 10.000 unità per la formazione base e 1000 unità per quella specialistica e avanzata. Questa direttrice del progetto è supportata anche da *Osservatorio RUP* che, come si è riportato più sopra, ha già prodotto il *report* su criticità, soluzioni e fabbisogni formativi.

È attivo anche un progetto speciale di formazione specialistica dedicata alle stazioni appaltanti, nato dal confronto con i componenti del gruppo di lavoro costituito dal Comitato

di indirizzo presso la Cabina di Regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il coordinamento della contrattualistica pubblica, con il coinvolgimento di rappresentanti delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e delle stazioni appaltanti. In questo caso l'obiettivo non è una formazione generalizzata di tutte le risorse, come quello che caratterizza la formazione di base, quanto piuttosto quello di accompagnare il personale già esperto nel percorso di riforma, analizzando gli istituti maggiormente critici sotto l'aspetto dell'immediata operatività nelle varie fasi del ciclo dell'appalto, con un approccio interdisciplinare e di taglio operativo, volto a fornire ai partecipanti 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, etc.).

Il valore di questo secondo tipo di formazione, che ha già visto la calendarizzazione e lo svolgimento di alcuni incontri, è la multidisciplinarietà delle competenze anche attraverso la selezione di un eterogeneo corpo docente in modo da assicurare la provenienza da profili professionali diversi: ciò assicura che la formazione non sia solo teorica e sia in grado di trasmettere esperienze di buone pratiche, visione e motivazione.

Gli *Osservatori regionali dei contratti pubblici*²⁹ supportano questo progetto nella selezione delle classi per lo svolgimento di 20 edizioni previste al fine di raggiungere le 1000 unità di personale specializzato delle stazioni appaltanti.

In merito all'attività svolta si può constatare il conseguimento degli obiettivi intermedi programmati: al 31 dicembre 2022 risultavano formate 10.579 unità di personale con formazione di base; 1.297 con formazione specialistica; 92 con formazione avanzata.

Gli interventi formativi per l'anno 2023 coinvolgono circa 10.000 unità di personale per la formazione base e circa 4.000 unità di personale per la formazione specialistica; la formazione avanzata riguarderà circa 150 unità di personale (considerando le edizioni del Diploma della SNA e le borse di studio finanziate dal MIT).

In conclusione, la formazione riveste un ruolo strategico per la piena attuazione del PNRR e per un effettivo rafforzamento della capacità amministrativa degli enti aggiudicatori e in generale per tutte le stazioni appaltanti. Naturalmente, la realizzazione della strategia professionalizzante ha richiesto e richiede la massima collaborazione e la sinergia tra tutti i soggetti coinvolti (enti formatori, stazioni appaltanti, operatori) per conseguire gli obiettivi stabiliti dal PNRR ed evitare che gli obblighi formativi vengano percepiti come mero adempimento formale.

²⁹ Prima ancora della costituzione dell'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, diverse Regioni hanno istituito un proprio Osservatorio regionale di lavori pubblici. Con l'approvazione del Protocollo generale in sede di Conferenza Stato-Regioni (1999), è stato avviato l'Osservatorio nazionale dei lavori pubblici articolato in una sezione centrale presso l'Autorità ed in sezioni regionali. L'attività degli Osservatori è di supporto nell'attività di monitoraggio e informativa con l'obiettivo di rendere più efficiente e qualificato l'intero sistema contratti pubblici. Con il Protocollo d'intesa approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e sottoscritto il 28 aprile 2021, è stata costituita la *Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici* per realizzare una rete di sistemi informativi regionali (nodi regionali) per la raccolta delle informazioni, garantendo l'interoperabilità tra le banche dati sia in ambito centrale che regionale. ITACA ha assunto il ruolo di nodo di coordinamento e segreteria di supporto della Rete.