

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SPESA IN SERVIZI E ATTIVITA' DI FORMAZIONE IN FAVORE DEI DIPENDENTI COINVOLTI NELL'ATTIVITA' CONTRATTUALE

PREMESSA

Lo scopo del presente documento è presentare l'indagine svolta da ASSORUP per monitorare la spesa sostenuta dalle stazioni appaltanti negli ultimi tre anni (2021-2022-2023) per l'acquisto di servizi di formazione o la partecipazione a seminari e convegni da parte del personale, relativamente alla materia dei contratti pubblici. In sintesi, l'obiettivo dell'accesso civico è stato quello di comprendere se e quanto viene speso per accrescere le competenze dei RUP, tenendo conto anche delle misure nazionali messe in campo dal Governo.

Con il decreto legge n. 76 del 2020 il Governo Draghi ha infatti posto le basi per un Piano Nazionale di Formazione dei RUP affidato alla responsabilità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha stipulato un accordo con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, per la gestione tecnica, ed IFEL (la Fondazione di ANCI deputata alla formazione) ed ITACA (l'Istituto che supporta le Regioni su alcuni temi incluso il procurement). Il Piano ha visto il coinvolgimento di ANAC, CONSIP e degli Osservatori regionali sui contratti pubblici.

La strategia professionalizzante è un'azione prevista dal PNRR di formazione del personale coinvolto negli appalti pubblici vista la necessità di percorsi formativi specifici richiesti a livello europeo. Il primo target del PNRR (M1, C1, Milestone 86) è stato raggiunto entro il 2023 con la formazione di almeno 20.000 unità di personale. Nel 2024 sono previste le Milestone 98 (ulteriori 20.000 dipendenti) e 98bis (15 mila persone) entro il 2025.

Il Piano Nazionale dispone di risorse stabilite dall'art. 7 bis del D.L. 76/2023, inizialmente di 2 milioni di euro e poi ridotto a 1,8 milioni. La strategia prevede tre tipologie di formazione: base, specialistica e avanzata.

La **formazione di base** mira ad assicurare una formazione di tutto il personale (RUP e dipendenti pubblici) delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza di ambito nazionale, regionale e locale. La prima edizione ha visto la partecipazione di oltre 22.000 RUP mentre nell'anno 2022/2023 ci sono stati circa 20.000 iscritti con 12.000 partecipanti unitari ed il rilascio di 7.700 attestati.

La **formazione specialistica** prevede un'attività formativa di tipo specialistico, distinta per lavori e forniture e servizi, con aggiornamento tecnico operativo rivolto al personale delle stazioni appaltanti e centrali di committenza in modalità sincrona (webinar) su base regionale. In particolare, al termine di ciascun corso asincrono e-learning sono erogati webinar, con

contenuti di tipo specialistico rispetto al corso base FAD. Le prime giornate hanno visto partecipare circa 550 interessati.

La **formazione avanzata** per l'aggiornamento professionale del RUP prevede la selezione e l'accreditamento di Master universitari di II livello in materia di contratti pubblici al fine di facilitare, mediante un contributo ai costi di iscrizione, la partecipazione ai corsi dei dipendenti pubblici. Nel 2023 sono state selezionate 4 Università per 30 borse di studio, prevedendo una ripartizione delle borse su base territoriale (100 mila euro). Nel 2024 sono state finanziate 10 borse per 10 università con un importo complessivo di 500 mila euro.

Tali tipologie di formazione sono direttamente collegate al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che attualmente riguarda circa 3.700 amministrazioni aggiudicatrici su oltre 26.000 che hanno condotto appalti nel 2023. Infatti per l'attribuzione del punteggio sul sistema di formazione e aggiornamento professionale si tiene conto del numero di dipendenti che hanno fruito di formazione base, specialistica o avanzata.

La prima indagine conoscitiva nell'ambito del Piano Nazionale è stata pubblicata nel maggio 2023 ed ha visto la partecipazione di 9.555 RUP che hanno risposto al variegato questionario sottoposto dalle Istituzione coinvolte nel Piano. Ai fini del presente documento ha rilievo il risultato del quesito relativo al numero di ore dedicate alla formazione. Circa il 25% dei RUP ha dichiarato di non dedicare ore alla formazione di base, il 76% degli interessati non ha dedicato ore alla formazione specialistica e addirittura il 94% degli intervistati non partecipato a corsi avanzati.

LA DISCIPLINA SULLA FORMAZIONE DEL RUP

Il Codice dei contratti pubblici, adottato con il D.Lgs. 36/2023, ha posto maggiore attenzione rispetto alla normativa previgente, sull'esigenza di formare il personale della stazione appaltante per raggiungere il risultato dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto. In particolare:

- l'articolo 2, comma 4 prevede che per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per **rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti**, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7;
- l'articolo 15, comma 7 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, in coerenza con il programma degli acquisti di beni e servizi e del programma dei lavori pubblici di cui all'articolo 37, adottano un **piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisiti di lavori, servizi e forniture**;
- l'articolo 19, comma 5 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nonché gli operatori economici che partecipano alle attività e ai procedimenti di cui al comma 3, adottano misure tecniche e organizzative a presidio della sicurezza informatica e della protezione dei dati personali. **Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la formazione del personale addetto, garantendone il costante aggiornamento**;
- l'articolo 43 comma 4 stabilisce che nell'allegato I.9 sono definite **le misure relative alla formazione del personale**, agli strumenti e alla organizzazione necessaria all'uso

- di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni;
- l'articolo 62 sulla qualificazione delle stazioni appaltanti richiama l'allegato II.4 in cui si prevede che la stazione appaltante ottiene un punteggio secondo il grado di possesso dei requisiti previsti alla tabella A, tra cui il **sistema di formazione e aggiornamento del personale**.

Oltre a tali disposizioni occorre richiamare l'articolo 45 del Codice dedicato **agli oneri relativi alle attività tecniche** indicate nell'allegato I.10 che sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti. Oltre agli incentivi premiali gli enti destinano risorse finanziarie, tra l'altro, per **attività di formazione** per l'incremento delle competenze digitali dei dipendenti nella realizzazione degli interventi e la **specializzazione del personale** che svolge funzioni tecniche. Per ogni 100 euro di spesa in appalti, 2 euro è destinato agli incentivi di cui 0,40 euro investito in formazione.

RISULTATI DELL'INDAGINE

È ora possibile descrivere gli esiti dell'indagine condotta da ASSORUP con la richiesta di accesso civico generalizzato diffusa il 14 febbraio 2024. Vista la natura privatistica del richiedente e considerato la base volontaria delle eventuali risposte, l'Associazione ha ritenuto di utilizzare uno strumento di controllo diffuso sulle attività e sulla gestione delle risorse da parte dei soggetti destinatari previsto dal Decreto Trasparenza (D.Lgs. 33/2013 smi).

L'indagine ha riguardato 22.880 enti con l'indirizzo di posta elettronica certificata contenuto nel portale IPA. Nel termine di 30 giorni previsto dalla normativa hanno risposto 4.328 stazioni appaltanti pari al 18,9% dei destinatari. Centinaia di risposte sono state inviate nelle settimane successive. Una piccola quota di risposte (2,7%) sono state interlocutorie (ad esempio, richiedendo di riformulare la richiesta su appositi moduli oppure dichiarando di aver sostenuto oneri senza quantificarli) ovvero il messaggio non era accessibile (0,3%).

Circa l'11% delle Stazioni Appaltanti ha ritenuto di negare l'accesso motivando l'eccessiva genericità della richiesta ed il gravoso onere di rielaborazione dei dati. Larga parte dei dinieghi sono stati formulati con identico testo e, prevalentemente, provenienti da istituzioni scolastiche. Con diniego/ammissione parziale invece il 18,9% delle Stazioni Appaltanti ha invitato a raccogliere i dati direttamente nella sezione "amministrazione trasparente" del proprio sito web rilevando che si tratta di informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, sebbene non di facile reperimento. Peraltro, il rinvio alla pagina del sito web non consente di comprendere se tali enti hanno avuto una spesa o meno per formazione nel periodo in esame.

Il 40% delle Stazioni appaltanti, che ha partecipato all'indagine, ha dichiarato di non aver sostenuto alcun impegno di spesa per attività formative dei propri dipendenti nel triennio. Nell'ambito di questo insieme, il 20,2% è rimasto interamente a digiuno di seminari o convegni in materia di contratti pubblici mentre il 18,8%, che non hanno speso in appalti o incarichi di servizi di formazione, ha tuttavia comunicato che il personale ha partecipato a qualche iniziativa formativa a titolo non oneroso, quali webinar organizzati da vari enti pubblici e privati, che hanno trattato argomenti relativi ai contratti pubblici.

Al riguardo è utile registrare quali percorsi didattici sono stati seguiti. *In primis* le Stazioni appaltanti hanno fatto riferimento alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione ed al progetto

Syllabus per le amministrazioni centrali. Gli enti territoriali hanno indicato quali soggetti erogatori della formazione alcune sedi territoriali di ANCI ed IFEL. In alcune regioni si registrano centri di competenza particolarmente attivi come l’Agenzia dei Contratti Pubblici della provincia autonoma di Bolzano ed il Consorzio degli Enti Locali della Valle d’Aosta – CELVA. Non mancano poi ulteriori enti ai quali viene conferita una quota di partecipazione per rendere una serie di servizi di supporto al RUP, tra cui la formazione che viene percepita come gratuita dalle Stazioni appaltanti (tra questi il Consorzio ASMEL). Gli enti locali di piccole dimensioni demandano la formazione gratuita (ma di fatto onerosa per l’amministrazione che la organizza) alle Unioni di Comuni o alle Centrali Uniche di Committenza o ancora alle Stazioni Uniche Appaltanti. Sempre per quanto riguarda gli enti locali, anche le Regioni, le Province e le Città Metropolitane sono considerati centri di competenza che offrono formazione gratuita. Per quanto riguarda gli ordini professionali che molto spesso lamentano l’assenza di risorse umane per realizzare formazione, gli interventi gratuiti sono effettuati dai Consigli e dalle Associazioni nazionali. Numerose istituzioni scolastiche hanno poi precisato di formare il personale mediante canali messi a disposizione dal Ministero dell’Istruzione e del Merito nell’ambito del progetto “Futura” o dalla Rete Nazionale Formazione Scuola. Infine non va sottovalutato il fenomeno della formazione intesa come servizio accessorio gratuito nell’ambito di appalti di servizi resi da operatori economici di diversa natura.

Il 28% delle Stazioni appaltanti (pari a 1.212 su 4.328) ha fornito un quadro molto variegato relativo all’impegno di spesa in servizi di formazione. Sotto il profilo metodologico si deve segnalare che numerosi intervistati hanno fornito un dato aggregato per il triennio 2021-2023. Si è quindi proceduto a ripartire l’importo complessivo per ciascun anno preso in considerazione. Di questo insieme di enti, il 47,9% del campione non ha finanziato attività formative in almeno un anno dei tre anni del periodo in esame. È da segnalare che l’entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici del 2023 ha determinato un netto incremento della spesa. Infatti, mentre nel 2021 ha promosso seminari il 74,9% delle stazioni appaltanti, nel 2023 il 98,4% degli enti hanno realizzato iniziative in materia.

Si presentano di seguito alcuni esempi relativi al rapporto tra spesa in formazione (raccolta nell’indagine) e spesa in appalti (dati presenti sulla BDCP di ANAC) nell’anno 2023.

Tra gli enti che destinano meno risorse per la formazione del personale incaricato nei contratti pubblici ci sono gli istituti scolastici. Rileva il dato di in un istituto che ha dichiarato una spesa complessiva di 20,00 euro a fronte di 377.040,20. In base all’art. 45 del Codice l’investimento in formazione avrebbe dovuto essere di 1.508,16 euro. Anche le istituzioni del settore sanitario hanno importi molto inferiori a quelli richiesti. Diversi enti e aziende di servizi alla persona hanno speso somme inferiori a 150 euro nel triennio. Una casa di riposo in provincia di Trento ha indicato una spesa di 42,00 euro nel 2023 con un totale di appalti per 480.157,97 euro. I dipendenti avrebbero dovuto usufruire di servizi di formazione per un valore 1.920,63 euro.

Tra i soggetti che hanno risposto, le Stazioni appaltanti che presentano un maggiore investimento in formazione sono i Ministeri (Difesa ed Interno) e le Regioni (Lazio, Lombardia, Sicilia, Veneto, Puglia), accompagnate da Soggetti Aggregatori (ARIA Spa e S.C.R. Piemonte Spa) ed Università (Napoli Federico Secondo, Padova, Milano Bicocca).

Tra i comuni si segnala il caso di Firenze che ha impegnato nel 2023 la somma di 1.773,00 euro per formazione a fronte di una spesa di 606.629.610,26. Su questa base l’importo sulla professionalizzazione avrebbe dovuto essere di 2.426.518,44 euro. Una sproporzione che si

ritrova in moltissime altre amministrazioni per le quali l'articolo 45 non trova evidente applicazione. Anche i piccoli comuni sembrano distanti dalle previsioni normative, così è per il piccolo Comune di Arborio che con una spesa di 178,00 ha realizzato attività contrattuale per 489.049,00 (pari allo 0,03% degli incentivi)

Non mancano soggetti virtuosi se è vero che il Ministero della Difesa, sempre nel 2023, ha investito 406.145,15 euro in formazione su una somma in appalti di 8.022.448,14 con una quota dello 0,5 (+0,1) Si tratta tuttavia di eccezioni in quanto altri enti, che effettuano una spesa assai rilevante in formazione, non rispettano l'aliquota prevista dalla norma. Ad esempio, la Regione Lazio ha avuto una spesa in appalti di 2.406.883.442,34 euro investendo in formazione 326.500,7 con una percentuale dello 0,01%.

In conclusione si rileva che il 78% delle Stazioni appaltanti che hanno comunicato la spesa triennale hanno acquistato servizi di formazione nell'anno 2023 di importo inferiore a 5.000 euro.

CONCLUSIONI

La breve analisi è stata condotta da ASSORUP che, grazie alla collaborazione di migliaia di funzionari e dirigenti che hanno partecipato all'indagine conoscitiva, ha potuto elaborare soltanto una parte dei dati che sono stati consegnati. Nel corso del primo anno di vita l'Associazione ha sviluppato una sensibilità tale che consente di proporsi come centro di competenza per effettuare ricerche ed indagini nel settore degli appalti pubblici, nonostante le limitate risorse strumentali a disposizione.

È evidente che i dati che sono stati forniti devono essere integrati con le informazioni sulla formazione gratuita che una parte delle stazioni appaltanti sta ricevendo attraverso il Piano Nazionale di Formazione dei RUP indicato in premessa. Si tratta di un numero per ora limitato (7.700 attestati rilasciati) se si considera che, in base alle informazioni messe a disposizione da ANAC, il numero dei RUP è pari a 159.623 (senza considerare tutti coloro che collaborano con diverse funzioni, anche di direttore dei lavori o dell'esecuzione). La strategia posta in atto dal Piano ha inteso privilegiare nel corso del 2024 la formazione cd. avanzata impegnando la somma di 500 mila euro sul totale del fondo di 1,8 milioni. Come già ricordato, sono state individuate 10 Università che hanno assegnato 10 borse di studio formando, così finanziando la formazione di 100 funzionari o dirigenti, con un importo evidentemente sproporzionato atteso l'enorme fabbisogno rimasto insoddisfatto, come dimostra l'indagine conoscitiva di ASSORUP.

Al netto di tale investimento gestito dalla SNA restano 1,3 milioni di euro che divisi per il numero dei RUP bisognosi di formazione indica un dato allarmante: 8,15 euro/anno per formare ogni persona coinvolta nell'attività contrattuale.

Lo Stato non investe sui RUP con risorse adeguate e le Stazioni Appaltanti violano palesemente le previsioni del Codice sulle somme da destinare alla professionalizzazione. Con queste condizioni appare assai poco credibile garantire una capacità di gestire le procedure ed i contratti che soddisfisi l'interesse pubblico, le attese del mercato ed i bisogni dei cittadini.