

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo  
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Publicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**

Gaetano Caputi

**Redazione**

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

**FASCICOLO N. 1/2022**

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

#### Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

#### Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Coccozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

#### Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

# Il Responsabile Unico del Procedimento: troppe competenze e responsabilità o poca formazione?

di Martina Cardone

(Dottoranda di ricerca)

## Sommario

1. Premessa. – 2. I risultati della ricerca. – 3. La disciplina dell'istituto del responsabile unico del procedimento: natura e funzioni. – 4. RUP: quale formazione occorre? – 5. Il regime di responsabilità dei RUP 6. Il sistema di formazione dei pubblici dipendenti a livello nazionale e locale. – 7. Le possibili soluzioni in grado di migliorare l'operato delle stazioni appaltanti: la centralizzazione delle committenze e il sistema di qualificazione. – 8. Conclusioni.

## Abstract

The sole head of the procedure (RUP) is responsible for a sort of "direction" of the entire public procedure, pursuant to art. 31 of Legislative Decree 50/2016. In fact, the RUP plays a particularly complex role, in a fundamental area such as that of public contracts: however, the regulatory instability, the numerous technical skills required of it, the lack of an organic training system and the provision of responsibilities of a different nature, sometimes they demotivate the operators of the contracting stations to assume this role.

These critical issues, object of reflection in this work, are some of the factors that emerged from the analysis of the responses of 5104 employees of contracting stations, including 4670 with the qualification of RUP, who were given the questionnaire developed for a research by the Conference of the Regions and autonomous provinces, Confindustria, Ance and the Bachelet Center of the Luiss Guido Carli University. The questions examined concern, specifically, which factors discourage taking on the role of RUP, what responsibilities intimidate and condition the work of the RUP, what actions would help to improve the work of the contracting authorities and what remedies could motivate the officials public to assume the role of RUP.

By examining the data that emerged, the contribution therefore proposes to reconstruct the legislative and administrative discipline of this fundamental institution. Particular attention will be devoted to the issue of the competences of the RUP, its training and its responsibilities. Finally, analyzing the proposals to improve the public procurement sector, a mention will be made of the issue of central purchasing bodies and the qualification of contracting stations.

*\* Il presente contributo è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

### 1. Premessa.

Il responsabile unico del procedimento (RUP) riveste un ruolo centrale nei procedimenti amministrativi per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture<sup>1</sup>. Tale figura, disciplinata dall'art. 31 del d.lgs. 50/2016 e costruita sulla falsariga del responsabile del procedimento previsto dalla legge 241/1990<sup>2</sup>, assume una veste di *dominus* in ciascuna fase del procedimento ad evidenza pubblica, al fine di assicurare un controllo effettivo sui tempi e sui costi della gara, sulla qualità, sulla manutenzione programmata e sulla sicurezza e salute dei lavoratori<sup>3</sup>. La *ratio* sottesa all'introduzione di tale figura nell'ambito delle commesse pubbliche, dunque, può rinvenirsi nel fatto che il legislatore ha voluto individuare un unico referente per ogni appalto per accentrare il potere decisionale in capo ad un soggetto<sup>4</sup>, affidandogli il compito di garantire e controllare il corretto svolgimento del procedimento.

Alla luce della centralità di tale figura nell'ambito della contrattualista pubblica, il RUP non poteva non risentire delle modifiche che negli ultimi anni hanno più volte

---

<sup>1</sup> Tra le prime normative di settore che hanno utilizzato la figura del responsabile del procedimento si può ricordare l'art. 4, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni, nella l. 4 dicembre 1993, n. 493, in tema di rilascio della concessione edilizia. Tale figura è stata introdotta poi nel settore degli appalti dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, c.d. Legge Merloni, al fine di assicurare, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo, determinati in coerenza alla copertura finanziaria ed ai tempi di realizzazione del programma, oltre che al corretto e razionale svolgimento delle procedure. Successivamente, con la l. 216/1995 (c.d. Merloni-bis), di conversione del d.l. 101/1995, si è poi parzialmente ridotta la portata innovativa e l'operatività del nuovo ruolo del responsabile, introducendo la possibilità di nominare una pluralità di responsabili del procedimento, nonché la figura di un doppiopione del coordinatore unico che, secondo il legislatore, avrebbe dovuto coordinare in alcuni ambiti le attività poste dai diversi responsabili dei procedimenti. Con la legge Merloni-ter, l. 415/1998, e con il Regolamento attuativo n. 554/1999, invece, si è confermata di nuovo la centralità del responsabile unico all'interno dell'ordinamento di settore.

<sup>2</sup> Con la legge generale sull'azione amministrativa, l. n. 241/1990, è stata introdotta la figura del Responsabile del Procedimento, con cui il legislatore ha consentito sia di identificare il soggetto a cui è attribuita la funzione di gestire le varie fasi del procedimento amministrativo sia di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa assicurando al cittadino la possibilità di conoscere il soggetto a cui rivolgersi per avere riscontro circa lo *status* del procedimento amministrativo che lo riguarda. Con l'introduzione nel nostro ordinamento della figura del Responsabile Unico sono, dunque, confluite in un solo soggetto sia le funzioni specifiche del "tecnico" che le funzioni relative all'azione amministrativa di cui alla Legge n. 241/1990. Per una ricostruzione più ampia del responsabile unico, si veda G. FAILLA, F. LOMBARDO, *Il responsabile unico del procedimento. Il nuovo volto dell'amministrazione appaltante*, Milano, 2007.

<sup>3</sup> Per una lettura completa sulla figura del Responsabile unico, si veda S. USAI, *Il RUP negli appalti (Determinazione n. 1007 dell'11 ottobre 2017) dopo il Decreto correttivo (D.Lgs. 56/2017) e le Linee guida ANAC n. 3 sul RUP*, edizione Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.

<sup>4</sup> Il legislatore, infatti, ha preferito che il delicato compito di coordinamento e di impulso dei procedimenti ad evidenza pubblica, sia svolto più che da una determinata unità organizzativa, da una persona fisica dotata di adeguati titoli di studio e competenze professionali. Non interessa, quindi, tanto l'ufficio, quanto la persona. Sul punto, si veda R. GIOVAGNOLI, *Il Responsabile del procedimento: punti di contatto e dissonanza tra la disciplina codicistica e quella sul procedimento amministrativo*, Relazione tenuta in occasione del convegno organizzato dall'IGI a Roma, il 30 ottobre 2012, p. 9.

interessato il Codice dei contratti pubblici<sup>5</sup>. Tali interventi normativi, che hanno portato in ultimo all'approvazione del decreto c.d. semplificazioni *bis*, d.l. n. 77/2021, hanno avuto un forte impatto sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche - e, dunque, sull'attività del responsabile unico -, determinando incertezze e complessità procedurali.

Allo scopo di rilevare i profili che determinano il rallentamento della realizzazione delle opere pubbliche e, più in generale, la paralisi del settore degli appalti, il cui rilancio è fondamentale anche ai fini della ripresa post-emergenza Covid-19, è stata avviata una ricerca dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da Confindustria, dall'Associazione Nazionale dei costruttori edili e dal Centro Vittorio Bachelet dell'Università LUISS Guido Carli<sup>6</sup>.

Tale indagine è stata realizzata mediante la somministrazione di un questionario *online* in forma anonima a più di 5000 operatori delle stazioni appaltanti - 4670 dei quali rivestono (o hanno rivestito negli ultimi tre anni) la qualifica di RUP -, nonché a 217 imprese<sup>7</sup>. Il presente lavoro, pertanto, ha l'obiettivo di analizzare alcune delle risposte fornite dalle stazioni appaltanti, soprattutto rispetto al ruolo del RUP, ai fattori che disincentivano l'assunzione di tale ruolo<sup>8</sup>, alle responsabilità che ne intimoriscono e ne condizionano l'operato<sup>9</sup>, alle azioni che potrebbero contribuire a migliorare l'attività delle stazioni appaltanti<sup>10</sup> e a quali rimedi potrebbero motivare i funzionari pubblici ad assumere il ruolo di RUP<sup>11</sup>. Attraverso l'analisi di questi dati, il contributo si propone di ricostruire la disciplina legislativa e amministrativa di

<sup>5</sup> Negli ultimi anni hanno disciplinato la materia dei contratti pubblici: la nuova legge quadro in materia di lavori pubblici, L. 11 febbraio 1994, n. 109; il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e il Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, modificato e aggiornato più volte.

<sup>6</sup> Per un commento sui risultati della ricerca realizzata da Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Confindustria, Ance e il Centro Vittorio Bachelet dell'Università LUISS Guido Carli, si veda anche B.G. MATTARELLA, *Perché in Italia le opere pubbliche sono ferme?*, in *Luiss Open*, 11 gennaio 2021.

<sup>7</sup> Il questionario è stato somministrato a 5104 dipendenti di stazioni appaltanti, con il ruolo di direttori/dirigenti apicali, dirigenti o funzionari e 217 operatori economici. Tra il personale delle stazioni appaltanti che ha risposto: 4670 svolgono (o hanno svolto negli ultimi tre anni) funzione di RUP e 412 no; 1769 RUP svolgono la propria attività nel settore dei servizi e/o delle forniture; 1223 RUP svolgono la propria attività nel settore dei lavori pubblici; 2112 RUP svolgono la propria attività nel settore misto lavori e/o servizi e/o forniture; 1256 enti nei quali operano i RUP svolgono funzioni di centrale di committenza o sono soggetti aggregatori e 3457 no; Tra i dipendenti presso gli enti che svolgono funzioni di centrale di committenza, 820 svolgono (o hanno svolto) funzioni di RUP per accordi quadro o convenzioni e 955 no.

La presente analisi terrà conto prevalentemente delle risposte rilasciate dai 4670 RUP. Le domande, inoltre, prevedono oltre le risposte multiple, anche delle risposte aperte.

<sup>8</sup> La domanda rivolta è stata "Quale dei seguenti fattori disincentiva l'assunzione del ruolo di RUP?"

<sup>9</sup> La domanda rivolta è stata "In particolare, quale tra queste possibili responsabilità intimorisce e condiziona l'operato del RUP?"

<sup>10</sup> La domanda rivolta è stata "Quali tra queste azioni contribuirebbe maggiormente a migliorare l'operato delle stazioni appaltanti?"

<sup>11</sup> Quali tra i seguenti rimedi potrebbe maggiormente motivare i funzionari pubblici ad assumere il ruolo di RUP e ad adottare scelte efficienti?

questo fondamentale istituto, soffermandosi in particolare sul tema delle competenze richieste al RUP, della formazione e delle responsabilità dello stesso.

## 2. I risultati della ricerca.

La ricerca ha inteso fornire, oltre che una vera e propria fotografia delle difficoltà del sistema dei contratti pubblici nel nostro Paese, anche un'analisi dettagliata del ruolo del RUP, degli aspetti più critici delle sue funzioni, delle responsabilità che ne intimoriscono e ne condizionano l'operato e delle possibili soluzioni. I responsabili unici del procedimento, che rappresentano i soggetti più colpiti dal fenomeno di instabilità normativa che da anni coinvolge il sistema dei contratti pubblici<sup>12</sup>, hanno espresso infatti un giudizio critico sul d.lgs. 50/2016. Questi, in via generale, hanno evidenziato tra i fattori che rallentano la realizzazione degli investimenti pubblici, il fatto che il Codice risulta troppo complesso e di difficile applicazione. Nonostante i giudizi più favorevoli sul decreto cd. sblocca-cantieri (d.l. 32/2019), resta comunque molto diffusa l'idea (confermata dall'81% degli intervistati più giovani e dal 62% di quelli più anziani<sup>13</sup>) che non abbia "risolto le principali criticità normative preesistenti"<sup>14</sup>.

Soffermandoci invece sull'attività del RUP e sui motivi che disincentivano l'assunzione di tale ruolo, la maggior parte degli operatori delle stazioni appaltanti (il 64%<sup>15</sup>) ha sottolineato che la complessità del quadro normativo ha finito per scaricare sui funzionari pubblici responsabilità sproporzionate; il 18% ha, invece, fatto riferimento alla mancanza di competenze specifiche alla luce della normativa di settore e solo un 12% ha attribuito la responsabilità ai ricorsi ed ai contenziosi<sup>16</sup>. Dalle risposte aperte<sup>17</sup>, invece, emerge che i fattori disincentivanti sono attribuibili principalmente alla carenza di personale, a una mancanza di formazione adeguata e a uno stipendio poco proporzionato rispetto ai rischi che derivano dall'attività stessa. Per quanto concerne, invece, le responsabilità che intimoriscono i RUP e presumibilmente li frenano, il 45% fa riferimento a quella penale, il 43% a quella

<sup>12</sup> Sul tema dell'instabilità normativa, come già segnalato da tempo, si veda A. MASSERA, *La disciplina dei contratti pubblici: la relativa continuità in una materia instabile*, in *Giornale di diritto amministrativo* 12/2009, p. 1252.

<sup>13</sup> Con l'espressione "giovani" si intende fare riferimento ai dipendenti di età inferiore ai 46 anni; per "anziani" invece si intendono coloro che hanno più di 55 anni;

<sup>14</sup> Si ricorda che il questionario è stato somministrato prima dell'entrata in vigore del decreto Semplificazioni, d.l. 76/2020.

<sup>15</sup> Tale percentuale rappresenta 3291 operatori delle stazioni appaltanti su 5104.

<sup>16</sup> Questo dato conferma l'analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti – bienni 2017/2018, elaborata dal cons. G. VELTRI, in collaborazione con l'Ufficio Studi, massimario e formazione; dell'Ufficio Stampa e comunicazione della Giustizia amministrativa e degli Uffici statistici del Consiglio di Stato. Infatti, anche da tale ricerca emerge che nel 2017 sono state impugnate 3.457 procedure su 255.151 bandite (1,4%); mentre nel 2018 le impugnazioni sono state 3.603 a fronte di 238.101 procedure bandite (1,5%).

<sup>17</sup> Le domande somministrate nel questionario, inoltre, prevedono oltre le risposte multiple, anche delle risposte aperte.

erariale e solo una minore percentuale alla responsabilità amministrativa (8%) e alla responsabilità civile (2%).

Tra le proposte di miglioramento in relazione sia relative all'operato delle stazioni appaltanti, che alla funzione del responsabile unico del procedimento, prevalgono quelle relative al personale e, in particolare, nuove assunzioni di personale dotato di specifica competenza ed esperienza, un sistema saldo di formazione e di aggiornamento costante dei dipendenti impiegati nel settore dei contratti pubblici, il miglioramento delle carriere e degli stipendi e l'applicazione di meccanismi di premialità<sup>18</sup>.

Secondo le 217 imprese, invece, risultano fondamentali la qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti, il miglioramento dei processi di digitalizzazione e la centralizzazione e l'aggregazione della committenza<sup>19</sup>. Questi dati appaiono in parte confermati dagli esiti dell'opzione di risposta in forma libera, dalle quali emergono anche altri suggerimenti, come ad esempio: la riduzione dei tempi delle fasi di progettazione e pianificazione, l'implementazione delle banche dati centralizzate o la creazione di una banca dati unica, l'applicazione di sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, l'attuazione del *rating* di legalità delle imprese e un nuovo sistema di controlli.

Ai fini di una maggiore completezza, si segnala che tra i 4670 RUP coinvolti nel questionario: solo l'1% ha meno di 35 anni, il 14% ha tra 36 e 45 anni, il 44% tra i 46 e 55 anni e il 41% ha oltre i 55 anni. Con riguardo ai titoli di studio, il 29% possiede solo il diploma, il 66% la laurea e il 5% un master di II livello. In ultimo, il 32% ha la qualifica di dirigente e il 68% di funzionario.

### *3. La disciplina dell'istituto del responsabile unico del procedimento: natura e funzioni.*

Alla luce di tali dati, emerge nettamente l'atteggiamento di sfiducia sia dei RUP che delle imprese nei confronti del quadro normativo in materia di contratti pubblici, a causa dell'instabilità, confusione e iperproduzione normativa, che hanno finito per pregiudicare l'efficacia dei procedimenti di affidamento e la realizzazione di opere pubbliche e investimenti privati.

Al fine di analizzare nel dettaglio le criticità emerse ed i motivi dei malumori dei RUP, si ritiene fondamentale ricostruire preliminarmente la disciplina di questo fondamentale istituto.

---

<sup>18</sup> In particolare, il 44% suggerisce come soluzione una maggiore professionalizzazione del ruolo di RUP, attraverso una carriera distinta all'interno della PA; il 27% preferisce la previsione di premi economici, riconoscimenti in termini di visibilità e promozioni di carriera (di cui il 40% dei consensi proviene dai RUP con meno di 35 anni, scendendo al 25% tra coloro che hanno più di 55 anni) e il 24%, invece, indica la possibilità di ricorrere alla nomina di consulenti esterni o l'assistenza al RUP da parte di strutture interne dedicate o di altre amministrazioni.

<sup>19</sup> Rispetto alla qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti, circa il 76% di consensi proviene dalla fascia delle aziende più floride e il 73% da quelle con minor giro d'affari.

Il responsabile unico del procedimento è considerato il regista dell'intera procedura ad evidenza pubblica<sup>20</sup>. Inizialmente tale figura era concepita come una semplice "declinazione" dell'istituto generale del responsabile del procedimento, previsto dagli artt. 4 e ss. della legge n. 241 del 1990. Infatti, si riteneva che il RUP non fosse altro che lo stesso responsabile riconosciuto nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo, però nel settore degli appalti. Questa impostazione, tuttavia, rischiava di trascurare gli importanti elementi di originalità che invece connotano la figura e il ruolo del responsabile unico del procedimento nel settore dei contratti pubblici<sup>21</sup>.

La distinzione è fondamentale in quanto, se le azioni ed i poteri esercitabili dal RUP fossero stati collocati nello schema della legge 241 del 1990, solo nel caso in cui il Responsabile fosse stato un dirigente avrebbe potuto compiere atti di rilevanza esterna. Infatti, ai sensi dell'art. 6, l. 241/90, il Responsabile del procedimento ha soprattutto funzioni istruttorie e può adottare il provvedimento finale solo ove ne abbia la competenza, ovvero nel caso in cui sia dirigente preposto all'unità organizzativa e, come tale, legittimato a manifestare all'esterno la volontà provvedimentale dell'ente, dovendo trasmettere, in caso contrario, gli atti all'organo competente.

Nel campo dei lavori pubblici, invece, al Responsabile unico del procedimento sono richieste specifiche competenze tecnico-amministrative relative alla programmazione, progettazione, esecuzione e collaudo delle opere pubbliche al fine di svolgere una serie di compiti, anche di rilevanza esterna, a prescindere dal fatto che questi rivesta la qualifica di dirigente o funzionario<sup>22</sup>. Questa lettura è stata confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa<sup>23</sup> che, nell'interpretare il citato art. 31, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha stabilito che la disposizione richiamata delinea la competenza del Responsabile unico del procedimento in termini residuali, nella quale rientra una generale funzione di

<sup>20</sup> G. D. COMPORI, *Il procedimento e il responsabile (artt. 31, 32, 33, 40, 44, 52, 53)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, II ed., Torino, p. 289.

<sup>21</sup> R. GIOVAGNOLI, *Il Responsabile del Procedimento: punti di contatto e dissonanza tra la disciplina codicistica e quella sul procedimento amministrativo*, cit., p. 2.

<sup>22</sup> Secondo le linee guida ANAC n. 3/2017, il RUP può essere un dirigente o anche un direttivo senza qualifica dirigenziale. ANAC, *Linee guida n. 3, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni»*. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016 e aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11 ottobre 2017, p. 4. Per una più ampia disamina, si veda S. USAI, *Responsabile del procedimento e RUP: un doppio modello di azione amministrativa*, in *Urbanistica e appalti*, 2/2018, p. 171. L'orientamento è stato confermato anche dallo schema di regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "codice dei contratti pubblici", predisposto commissione di supporto giuridico-amministrativo per l'esame dello schema di regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>23</sup> Cfr. TAR Veneto, sez. I, 27 giugno 2018, n. 695; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 19 ottobre 2017, n. 4884.

coordinamento e controllo delle procedure di gara. Tale competenza, pertanto, secondo un orientamento che il Consiglio di Stato ha definito "pacifico", si estende anche all'adozione di atti di rilevanza esterna, come ad esempio i provvedimenti di esclusione delle partecipanti alla gara<sup>24</sup>. Tali esiti giurisprudenziali ben colgono la volontà del legislatore di identificare nel responsabile unico del procedimento il *dominus* della procedura di gara, in quanto titolare di tutti i compiti prescritti dal Codice dei contratti, salve specifiche competenze affidate ad altri soggetti<sup>25</sup>. Inoltre, anche dopo l'intervento correttivo recato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 resta confermata "l'assoluta centralità del ruolo del RUP nell'ambito dell'intero ciclo dell'appalto, nonché le cruciali funzioni di garanzia, di trasparenza e di efficacia dell'azione amministrativa che ne ispirano la disciplina codicistica"<sup>26</sup>.

Negli anni, i diversi interventi normativi (d.lgs. 163 del 2006 e successivamente il d.lgs. 50/2016, modificato dal c.d. decreto correttivo d.lgs. 56/2017, dal decreto c.d. sblocca cantieri, d.l. 32/2019, dal decreto semplificazioni, d.l. 76/2020 e in ultimo dal decreto semplificazioni *bis*, d.l. 77/2021) hanno ampliato le competenze richieste al RUP. Ad oggi, sia l'art. 31 del Codice dei contratti pubblici, che le Linee guida dell'ANAC, n. 3/2016<sup>27</sup>, disciplinano il ruolo e le funzioni del RUP. Secondo il Codice, il Responsabile deve svolgere una serie di compiti fondamentali, ad esempio tra i più rilevanti: curare il corretto svolgimento delle procedure dalla fase di programmazione e progettazione a quella di affidamento ed esecuzione; sottoscrivere la validazione del progetto; effettuare le verifiche sulla disponibilità di aree e immobili prima della consegna dei lavori; richiedere la nomina per il coordinatore per l'esecuzione dei lavori; verificare l'assicurazione di responsabilità civile professionale del direttore dei lavori; promuovere la nomina del direttore dei lavori e del collaudatore; assumere il ruolo di responsabile della sicurezza ai fini delle norme su sicurezza e salute; emettere il certificato di pagamento annotandolo nel registro di contabilità; irrogare le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali; proporre la risoluzione del contratto, la transazione e la definizione bonaria delle controversie; trasmettere all'Osservatorio A.N.AC. gli elementi relativi agli interventi<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1104; T.A.R. Venezia, Sez. I, 1° febbraio 2019, n. 128; T.A.R. Trieste, Sez. I, 29 ottobre 2019, n. 450;

<sup>25</sup> T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, sentenza 30 luglio 2020 n. 1673. Il TAR Palermo, con tale sentenza celebra le capacità e i poteri del responsabile unico del procedimento (RUP), titolare di una competenza che si estende sino all'adozione dei provvedimenti di esclusione dei concorrenti, nel procedimento di individuazione del contraente: l'anima che regge l'intero apparato pubblico delle gare in qualità di *dominus*.

<sup>26</sup> Come affermato dal Cons. Stato, Comm. spec., 25 settembre 2017, n. 2040.

<sup>27</sup> ANAC, Linee guida n. 3, *op.cit.*

<sup>28</sup> Tra le altre attività del RUP, si ricordano: la predisposizione del programma triennale dei relativi lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché dei programmi biennali dei beni e servizi; la cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, del controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi; la segnalazione di

Dai diversi compiti che il Codice dei contratti affida al RUP, sia da quelli specificatamente previsti, che da quelli che, seppur non espressamente previsti, possono comunque ritenersi a lui attribuiti in forza del rinvio generale alla legge sul procedimento, secondo l'art. 31, comma 3, d.lgs. 50/2016<sup>29</sup>, si evince l'importanza e la centralità che tale figura ha assunto all'interno di ogni fase del procedimento ad evidenza pubblica<sup>30</sup>. Una volta nominato con atto formale del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, infatti, il Responsabile non può rifiutare tale incarico e deve supervisionare, gestire e controllare l'effettiva e regolare esecuzione di tutte le fasi dell'appalto dalla progettazione alla realizzazione effettiva, sino alla rendicontazione delle attività svolte dall'impresa aggiudicatrice<sup>31</sup>.

---

eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi; la predisposizione all'amministrazione aggiudicatrice di dati e informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza e la sorveglianza della efficiente gestione economica dell'intervento; la proposta all'amministrazione aggiudicatrice della conclusione di un accordo di programma quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni; l'indizione della conferenza di servizi quando sia necessario; la verifica e la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni; l'irrogazione delle penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali; la programmazione di accessi diretti sul luogo dell'esecuzione, nonché la verifica, anche a sorpresa, sull'effettiva ottemperanza a tutte le misure mitigative e compensative, alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana impartite dagli enti e dagli organismi competenti.

<sup>29</sup> L'art. 31 d.lgs. 50/2016 va interpretato tenendo conto, per effetto dell'espresso rinvio alle disposizioni contenute nella L. 241/90 operato dal Codice dei contratti oggi vigente, dell'art. 30, comma 8, e dell'art. 31, comma 3. In altri termini deve confermarsi, anche con riferimento alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici vigente, che esse vengono costantemente integrate e completate dalle disposizioni sul procedimento amministrativo contenute nella L. 241/90, con riferimento in particolare alle fasi dell'operazione contrattuale pubblica disciplinata dal diritto amministrativo (fatta quindi esclusione per la fase di esecuzione, ove l'integrazione viene realizzato dalle disposizioni del codice civile).

<sup>30</sup> L'art. 31, comma 3, d.lgs. 50/2016, stabilisce che "il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti". Il successivo comma 4 declina in modo puntuale, poi, una serie di compiti del RUP "oltre" a quelli specificatamente previsti da altre disposizioni del codice.

<sup>31</sup> Inoltre, non prevedendo l'art. 31 del Codice una specifica disciplina da applicarsi alla ipotesi in cui non vi sia stata, nel corso del procedimento selettivo, una formale nomina del Responsabile unico del procedimento, risulta applicabile in tal caso la regola generale della legge 241 del 1990 virgola in particolare propria della previsione recata nell'articolo 5, in virtù della quale, nel caso di mancata nomina di un funzionario quale responsabile del procedimento, deve intendersi che tale funzione sia attribuita automaticamente e naturalmente al dirigente responsabile dell'ufficio e del procedimento ovvero il funzionario che detto ufficio dirige nel caso in cui l'organigramma dell'ente o stazione appaltante non preveda virgola in pianta organica, la presenza di posizioni dirigenziali. Può quindi affermarsi che anche alla vigenza del nuovo codice dei contratti pubblici, nel caso di mancata nomina espressa di responsabile unico del procedimento, deve intendersi automaticamente assunta tale funzione del dirigente o del funzionario responsabile dell'ufficio, senza che la mancata espressione manifesta e formale della nomina del responsabile unico del procedimento si possa tradurre in un vizio invalidante della procedura, ne possa costituire, come avvenuto nella specie, una valida ragione per disporla annullamento degli atti di una gara. Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 07 febbraio 2018, n. 778.

Inoltre, con il decreto sblocca-cantieri, si è prevista anche la possibilità che, in caso di inadeguatezza dell'organico dell'amministrazione aggiudicatrice<sup>32</sup> o di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche<sup>33</sup>, è possibile conferire appositi incarichi di supporto all'attività del RUP. A conferma di ciò, l'art. 31, comma 9, d.lgs. 50/2016 prevede la possibilità di istituire una struttura stabile a sostegno dei RUP, anche alle dirette dipendenze del vertice della pubblica amministrazione di riferimento<sup>34</sup>.

#### 4. La qualificazione professionale del RUP.

Per effetto degli innumerevoli compiti che il RUP deve svolgere in materia di appalti e concessioni di lavori<sup>35</sup>, servizi e forniture, le Linee guida ANAC hanno indicato che lo stesso, all'atto di nomina, debba essere in possesso di una specifica qualificazione professionale e debba aver maturato un'adeguata esperienza nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e importo dell'intervento<sup>36</sup>.

La qualificazione professionale richiesta, in particolare, varia a seconda del valore degli importi riguardanti gli appalti e le concessioni. Ad esempio, per gli importi di appalti e concessioni di lavoro inferiori a 150 mila euro, il RUP deve almeno aver conseguito un diploma in discipline tecniche (quali: perito industriale, perito commerciale, perito agrario, agrotecnico, perito edile, geometra/tecnico delle costruzioni o titoli equipollenti ai precedenti) e un'anzianità di servizio ed esperienza nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori di almeno tre anni. Invece, per gli importi pari o superiori a 150 mila euro ma inferiori a un milione di euro, deve essere in possesso di almeno uno dei seguenti titoli: del diploma, ma con un'anzianità di servizio ed esperienza almeno decennale nell'ambito

<sup>32</sup> Art. 31, comma 11, d.lgs. 50/2016.

<sup>33</sup> Art. 31, comma 7, d.lgs. 50/2016.

<sup>34</sup> Il d.l. n. 32/2019 ha previsto, introducendo all'articolo 216, comma 27-octies del codice degli appalti, la sostituzione di numerosi decreti attuativi e linee guida ANAC previste dal previgente testo del codice con un regolamento unico, da emanare ai sensi dell'art. 17 co.1 lett. a) e b) l. 23.8.1988 n. 400 entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della norma stessa, in una serie di materie espressamente indicate. Quando entrerà in vigore, risulteranno quindi superate le linee guida n. 3 e n. 4 e anche tutte le linee guida di cui all'art. 213 co.2 del codice, nonché tutte quelle che risulteranno comunque in contrasto con il regolamento stesso. Con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies è definita, inoltre, una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del RUP, sui presupposti e sulle modalità di nomina, nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto disposto dal presente codice, in relazione alla complessità dei lavori. Con il medesimo regolamento sono determinati, altresì, l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista, con il direttore dei lavori o con il direttore dell'esecuzione. Sulla natura delle linee guida, si veda I. A. NICOTRA, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la soft regulation nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in I. A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, 2016, pp 38 e ss.

<sup>35</sup> Sulla figura del responsabile del procedimento nel campo di lavori pubblici, si veda tra gli altri L. CARBONE, F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, Milano, 2001, pp. 43 e ss.

<sup>36</sup> ANAC, Linee guida n. 3, *op.cit.*; G. D. COMPORTI, *op. cit.*, p. 291.

dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori; o di una laurea triennale in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche, scienze naturali, con abilitazione all'esercizio della professione ma con un'esperienza almeno triennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori; oppure di una laurea quinquennale nelle materie suindicate, con abilitazione all'esercizio della professione ed un'esperienza almeno biennale nelle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori<sup>37</sup>. Infine, per gli importi da un milione di euro, ma inferiori alla soglia è previsto che il RUP debba essere di in possesso di un diploma (geometra o tecnico delle costruzioni e titoli equipollenti) con quindici anni di esperienza in materia di affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori; o di una laurea triennale nelle materie su indicate con cinque anni di esperienza; o anche una laurea quinquennale con tre anni di esperienza in programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessione di lavori.

Ulteriori requisiti sono previsti per gli appalti sopra soglia, ai sensi dell'articolo 35, d.lgs. 50/2016, e per gli appalti di servizi<sup>38</sup>e, in caso di appalti particolarmente complessi, il RUP, oltre ad una laurea magistrale o specialistica nelle materie attinenti all'oggetto dell'affidamento e ad una esperienza almeno quinquennale nell'ambito della procedura di gara per appalti e concessioni di lavori, deve avere anche un'adeguata competenza come *project manager*<sup>39</sup>. Da tale previsione, di derivazione

<sup>37</sup> I requisiti di professionalità del RUP per appalti e concessioni di lavori sono disciplinati dal capitolo 4, paragrafo 4.2, delle Linee guida ANAC, n. 3/2016. Nella suddivisione degli importi, sono previsti anche i requisiti per gli importi pari o superiori a 1.000.000,00 di euro il RUP, e inferiori alla soglia di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35 del Codice e gli importi pari o superiori alla soglia di cui all'art. 35 del Codice dei contratti pubblici. In tali casi il RUP deve essere in possesso di diploma di laurea triennale, magistrale o specialistica e di un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture.

<sup>38</sup> Come precisato, la fissazione dei titoli di studio richiesti per ricoprire l'incarico di RUP varia a seconda del valore dell'appalto. Per gli appalti sopra soglia, è richiesta la laurea magistrale in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche, l'abilitazione all'esercizio della professione e cinque anni di esperienza in programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessione di lavori. Invece per gli appalti di servizio, in caso di importo inferiore alla soglia, le Linee guida ANAC prevedono che il RUP sia in possesso alternativamente o del diploma di istruzione superiore di secondo grado, con cinque anni di esperienza in programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture; o della laurea triennale e tre anni di esperienza (programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture); o laurea magistrale e due anni di esperienza (programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture); infine, in caso di importo pari o superiore alla soglia (articolo 35, d.lgs. 50/2016): diploma di istruzione superiore di secondo grado (corso di studi quinquennale) e dieci anni di esperienza (programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture); laurea triennale/magistrale o specialistica e cinque anni di esperienza (programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture).

<sup>39</sup> Nel 2016 l'ANAC, nelle Linee guida di attuazione del d.lgs. 50/2016 ha previsto che il RUP, a prescindere dall'importo del contratto, il RUP dovrà possedere "la qualifica di *project manager*, essendo necessario enfatizzare

europea<sup>40</sup>, si intuisce come la figura del RUP stia diventando sempre più necessaria nelle fasi di pianificazione del procedimento di gara e nella gestione dello sviluppo di specifici progetti<sup>41</sup>.

È chiaro, dunque, che per poter ricoprire questo fondamentale ruolo è necessario sia avere delle competenze tecniche sia aver maturato una notevole esperienza, tale da assicurare una elevata qualità della prestazione, nonché un saldo controllo sui rischi. Tuttavia, oltre alla qualificazione professionale richiesta per poter essere nominato come responsabile unico, è necessario che le amministrazioni si adoperino a fornire e garantire corsi di formazione e di aggiornamento, per far fronte a eventuali cambiamenti dell'amministrazione<sup>42</sup> e per dipanare il problema della complessità del contesto normativo, che non fa altro che alimentare la paura negli operatori ad assumersi la responsabilità delle decisioni<sup>43</sup>.

##### 5. Il regime di responsabilità dei RUP.

Alla luce delle numerose competenze di cui è titolare, il Responsabile unico è chiamato a rispondere secondo le leggi penali, civili e amministrative di omissioni, ritardi e violazioni commessi nelle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione. Il quadro normativo, spesso incompleto e contraddittorio, ha reso l'attività dei RUP molto delicata: i rischi di commettere errori infatti sono molto elevati. Invero, l'ampio clima di incertezza della normativa ha creato un forte disorientamento nei funzionari pubblici, tale da comprometterne la capacità decisionale, intimoriti di incorrere in responsabilità che inevitabilmente colpiscono chi "decide male" piuttosto che chi si astiene. Anche tali soggetti, quindi, sono stati vittime della c.d. paura della firma,

---

le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione, e gli interventi finalizzati ad assicurare l'unitarietà dell'intervento, il raggiungimento degli obiettivi nei tempi e nei costi previsti, la qualità della prestazione e il controllo dei rischi".

<sup>40</sup> La Commissione europea, infatti, con la direttiva 2014/24/EU sul *public procurement* ha raccomandato la presenza di un responsabile di progetto.

<sup>41</sup> Negli ultimi anni, infatti, il ruolo del RUP, alla luce della direttiva in materia di *public procurement* della Commissione, EU/24/2014, è stato sempre di più assimilato alla figura del *project manager*. In un primo momento, pertanto, le Linee guida dell'ANAC hanno definito che, almeno per i progetti complessi, tra i requisiti previsti per la nomina, il RUP dovesse avere la "qualifica" di *project manager*. Tuttavia, non essendo stato chiarito che cosa si intendesse per tale qualifica e che competenze nello specifico erano richieste, in assenza di altra specifica normativa di riferimento, il requisito della qualifica di *project manager* è stato sostituito con una "adeguata formazione in materia di *project management*", specificando che i contenuti di tale formazione debbano essere coerenti con gli standard nazionali e internazionali in tema di *project management*. Tale modifica è stata ritenuta necessaria dall'ANAC perché con la richiesta di certificazione, così come delineata, si sarebbe corso il rischio concreto di contravvenire al divieto del c.d. *gold plating*.

<sup>42</sup> L. SALTARI, *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, 2009, p. 30

<sup>43</sup> L. DONATO, *Gli appalti pubblici nel guado tra anticorruzione e semplificazione*, in L. DONATO (a cura di) *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia, 2020, n. 89, p. 36.

cioè quel fenomeno per il quale i funzionari pubblici preferiscono non prendere le decisioni che competono loro per evitare di incorrere in responsabilità.

Per tale ragione, il questionario ha dedicato ampio spazio al tema della responsabilità e interessanti sono state le risposte dei funzionari delle stazioni appaltanti. In particolare, alla domanda *“quali responsabilità intimoriscono e condizionano l’operato del RUP?”* su 4670 RUP, il 43% ha indicato la responsabilità erariale e quasi la stessa percentuale (45%) ha indicato invece la responsabilità penale, mentre poche reazioni si sono avute rispetto a quella amministrativa (8%) e civile (2%). Se si analizzano le risposte su base territoriale, invece, si nota che i RUP provenienti dalle regioni del nord e del sud<sup>44</sup> sono intimoriti principalmente dalla responsabilità penale, a differenza di quelli del centro preoccupati di più da quella erariale. Un dato interessante, inoltre, emerge in merito alle principali cause che conducono alla paura della firma: le stazioni appaltanti hanno fatto riferimento soprattutto alla complessità delle procedure e alla poca chiarezza delle norme, mentre le imprese hanno messo sotto accusa soprattutto la mancanza di preparazione dei dipendenti pubblici preposti alla gestione delle procedure contrattuali.

Secondo le risposte fornite dai RUP, non sembra che il legislatore sia ancora riuscito a trovare un punto di equilibrio tra efficacia dell’azione amministrativa e assetto normativo chiaro in cui il timore delle responsabilità non esponga a rallentamenti ed inerzie da parte dei funzionari. Va precisato, però, che i risultati dell’analisi risalgono a prima del decreto semplificazioni, n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2020, che ha introdotto due novità di assoluto rilievo volte alla semplificazione nel campo dei contratti pubblici e dell’edilizia.

Tale provvedimento ha introdotto, da un lato, sanzioni in caso di ritardo del responsabile unico del procedimento nella conclusione delle procedure di gara, al fine di accelerare i tempi troppo spesso dilatati; dall’altro lato, ha previsto sia una disciplina temporanea nella quale, sino al 31 dicembre 2021, la responsabilità erariale è limitata solo ai fatti commessi con dolo<sup>45</sup>, sia una regola generale in base alla quale la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Nell’indagine sono state coinvolte tutte le regioni d’Italia. Il Nord ricomprende: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Emilia-Romagna, Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria e Lombardia. Il Sud: Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Invece il Centro: Umbria, Toscana, Marche, Lazio, Molise e Abruzzo.

<sup>45</sup> Art. 21, d.l. 76/2020, chiarisce che limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente. Per una ricognizione sulle forme di responsabilità dei funzionari, si veda G. MANNUCCI, *Le responsabilità proprie dei funzionari*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021, pag. 361 e ss.

<sup>46</sup> Il decreto Semplificazioni ha introdotto una modifica all’articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 prevedendo che *“la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”*. La norma chiarisce,

La limitazione temporanea di responsabilità solo per dolo nelle ipotesi di condotte commissive, e non nei casi di quelle omissive o inerzia per le quali si continua ad applicare la disciplina generale secondo cui al soggetto agente viene addebitata la responsabilità amministrativa non solo in caso di dolo, ma anche in caso di colpa grave<sup>47</sup>, infatti, è un importante passo in avanti del legislatore per contrastare l'immobilismo della pubblica amministrazione.

Per fronteggiare il fenomeno noto anche come "burocrazia difensiva"<sup>48</sup> e al contempo agevolare in ogni modo la ripresa economica dopo il blocco delle attività produttive imposto dalle misure di contenimento della pandemia da Covid-19, il d.l. Semplificazioni, oltre ad aver delimitato la responsabilità amministrativo-contabile, si è mosso anche sul versante penale ridimensionando la portata della fattispecie incriminatrice dell'abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. In particolare, l'area penalmente rilevante viene circoscritta all'inosservanza di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità<sup>49</sup>.

Il legislatore, dunque, operando un'*abolitio criminis parziale*, è intervenuto su tre fronti: sull'oggetto, in quanto la violazione commessa deve riguardare una regola di condotta; sulla fonte, dovendo la regola violata essere specifica ed espressamente prevista da una legge o da un atto avente forza di legge; sul contenuto, in quanto la regola non deve lasciare spazi di discrezionalità. Con tale modifica, appare chiaro che l'intento principale è stato quello di circoscrivere la cornice applicativa dell'abuso d'ufficio alle sole violazioni che non comportino un previo esercizio della discrezionalità amministrativa, affinché i funzionari pubblici abbiano certezza su quali siano gli specifici comportamenti puniti dalla legge<sup>50</sup>.

---

infatti, che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto. A questo proposito, si deve evidenziare come fosse sin qui controverso il criterio di individuazione dell'elemento soggettivo del dolo nelle fattispecie di danno erariale.

<sup>47</sup> Gli eventi che possono determinare la condizione di responsabilità per colpa grave del RUP sono: l'evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio; l'adozione di regole di condotta contrarie al criterio di diligenza normalmente richiesto; per le attività che devono essere svolte e pienamente prevedibili in relazione ai compiti assegnati; palese imperizia o imprudenza non motivata da alcun fattore esterno; valutazione gravemente carente delle conseguenze di atti o disposizioni in termini di alterazione o ritardo delle procedure da eseguire. Per un approfondimento sull'istituto della responsabilità amministrativa, si veda L. MASTROIANNI, *Le nuove frontiere della responsabilità amministrativa: operatori pubblici e danno erariale*, in [dirittoegiustiziaonline.it](http://dirittoegiustiziaonline.it).

<sup>48</sup> Per burocrazia difensiva si intende il rischio che il funzionario amministrativo non assuma decisioni o condotte utili alla realizzazione dell'interesse pubblico, e ne assuma invece altre, o resti inerte, per timore che da quelle scelte possa subire conseguenze negative a proprio carico. Cfr. S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in Riv. Trim. di dir. Pub., n. 1/2019, p. 293 e ss.

<sup>49</sup> La disciplina contenuta nell'art. 323 c.p. è stata oggetto di una pluralità di riforme da parte del legislatore, intervenuto prima nel 1990 con la legge n. 86/1990, poi nel 1997 con la legge n. 234/1997 e, infine, con la legge n. 120/2020, di conversione del d.l. 76/2020. F. ROTONDO, *Linee guida ANAC ed abuso d'ufficio: principio di legalità e modifiche mediate della fattispecie incriminatrice*, in *Penale Diritto e Procedura*, 13 maggio 2020.

<sup>50</sup> Governo, comunicato stampa del 7 luglio 2020, su [www.governo.it](http://www.governo.it).

Inoltre, alla luce della posizione di garanzia che i RUP ricoprono, è configurabile anche una co-responsabilità – nel caso in cui il RUP debba svolgere un'attività di sorveglianza - insieme al responsabile dei lavori, al coordinatore per la sicurezza durante la progettazione dei lavori e al coordinatore per la sicurezza durante l'esecuzione dei lavori, sia nella fase genetica dei lavori in cui sono redatti i piani di sicurezza, che nella fase della loro attuazione.

Questo, dunque, conferma la delicatezza del ruolo del responsabile unico. Inoltre, secondo recente giurisprudenza, la responsabilità del RUP "non potrà considerarsi esclusa o attenuata in caso di propria condotta omissiva, (...) neppure in presenza di un comportamento negligente di un altro titolare di posizione di garanzia"<sup>51</sup>. In sintesi, con l'intervento del decreto Semplificazione si sta cercando di raggiungere una situazione in cui, garantendo maggiore discrezionalità al dipendente pubblico e riducendo il rischio di azioni giudiziarie in caso di decisioni prese in condizioni di incertezza, possa essere ridotta notevolmente la c.d. paura della firma. Dunque, non ci resta che attendere che trascorra un lasso di tempo necessario al fine di verificare in che modo tali modifiche abbiano impattato sull'attività dei dipendenti pubblici e sul settore degli appalti<sup>52</sup>, augurandoci che questa volta, in considerazione della peculiarità del ruolo assunto dal responsabile unico all'interno delle procedure ad evidenza pubblica, le diverse forme di responsabilità - così come previste - siano di stimolo e non di disincentivo<sup>53</sup>.

#### 6. Il sistema di formazione continua a livello nazionale e a livello locale.

Nell'ottica di quanto finora riportato, la formazione gioca dunque un ruolo fondamentale.

L'esigenza di implementare i corsi di formazione e aggiornamento è emersa più volte dalla indagine conoscitiva effettuata da Conferenza dei presidenti delle regioni, Confindustria, Ance e il Centro Vittorio Bachelet della Luiss. Infatti, tra i 4670 RUP a cui è stato somministrato il questionario, all'opzione "formazione continua ed aggiornamento costante dei dipendenti impiegati nel settore dei contratti pubblici" come

---

<sup>51</sup> Corte di Cassazione, sez. IV pen., 29 gennaio 2020, n. 3742. La Suprema Corte ha confermato gli obblighi prevenzionistici e la co-responsabilità del RUP, sostenendo che sul responsabile "grava una posizione di garanzia connessa ai compiti di sicurezza non solo nella fase genetica dei lavori, laddove vengono redatti i piani di sicurezza, ma anche durante il loro svolgimento, ove è previsto che debba svolgere un'attività di sorveglianza del loro rispetto".

<sup>52</sup> In generale, il decreto semplificazione rappresenta sicuramente una riforma ambiziosa e coraggiosa, che ha il merito di intervenire concretamente sulle principali cause che impediscono o comunque rallentano la realizzazione delle infrastrutture nel nostro Paese. Il decreto interviene sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici, sulla inerzia dei funzionari pubblici e sul rito appalti al fine di accelerare la definizione del contenzioso. Tuttavia, non mancano già alcune riflessioni critiche: S. TORDINI CAGLI, *Il reato di abuso d'ufficio tra formalizzazione del tipo e diritto giurisprudenziale: una questione ancora aperta*, in *Penale diritto e procedura*, 25 febbraio 2021. A. MANNA, G. SALCUNI, *Dalla burocrazia difensiva alla difesa della burocrazia? Gli itinerari incontrollati della riforma dell'abuso d'ufficio*, in *Legislazione penale*, 17 dicembre 2020;

<sup>53</sup> Corte costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371.

azione che contribuirebbe maggiormente a migliorare l'operato delle stazioni appaltanti, su una scala da 1 a 5<sup>54</sup>, in cui 5 indica completamente, il 93% ha risposto indicando i valori da 3 a 5, mentre solo il 2% ha indicato i valori 1 e 2<sup>55</sup>. Tuttavia, è da evidenziare che tra coloro che reputano fondamentale la formazione e l'aggiornamento, l'83% è *over* 45 anni, mentre solo il restante 17% è *under* 45. Da questo squilibrio sembrerebbe emergere da un lato, che il ruolo del RUP sia ricoperto principalmente dai più maturi, sia per ragioni legate all'esperienza e alla competenza richiesta per esercitare tale funzione, sia perché in generale scarseggiano le figure più giovani nella pubblica amministrazione<sup>56</sup>; dall'altro, invece, che apparentemente l'esperienza sul campo non basta in un contesto in cui la normativa è in continua evoluzione<sup>57</sup>.

Anche da tale quadro generazionale e culturale, dunque, si evince l'importanza di una continua formazione, che deve essere certamente considerata una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane, che però vada di pari passo con l'adozione di uno stabile sistema di reclutamento<sup>58</sup>. Le organizzazioni, inoltre, dovrebbero dare maggiore importanza anche alle *soft skills* dei dipendenti, al fine di pianificare e programmare le attività formative tenendo conto delle esigenze e delle inclinazioni degli individui: in tal modo si potrebbe stimolare negli individui un comportamento tale da produrre risultati più agevolmente. Per tale ragione è necessario istituire strutture particolarmente qualificate ed efficaci dedicate alla formazione e alla valorizzazione del personale.

L'importanza delle competenze e delle conoscenze da acquisire per svolgere i compiti relativi alle procedure di appalto è stata confermata anche dalla nuova strategia europea in materia di appalti pubblici<sup>59</sup>. La Commissione europea, infatti, ponendosi in linea di continuità con le direttive del 2014<sup>60</sup>, il 3 ottobre 2017, con la

---

<sup>54</sup> Secondo la scala di valori da 1 a 5: 1 indica l'indice di gradimento "per niente", 2 "poco", 3 "abbastanza", 4 "molto" e 5 "completamente".

<sup>55</sup> Il restante 5% non ha risposto alla domanda.

<sup>56</sup> L'età media del personale pubblico è di 50,7 anni, il 16,9% di dipendenti è *over* 60 e solo il 2,9% è *under* 30. Si veda L. CARBONE, *Recovery Plan e PA, tre linee d'azione per un salto di qualità*, ilsole24ore, 26 febbraio 2021.

<sup>57</sup> I fattori che costantemente spingono a richiedere corsi di formazione sono esterni all'amministrazione, come la crescita della domanda sociale di istruzione e competenza professionale, i cambiamenti nelle dinamiche offerta/domanda di lavoro, nuove applicazioni scientifiche e tecnologiche ai processi di produzione, di servizio e amministrativi. Ma possono essere interni, come mutamenti strutturali, razionalizzazione di settori dell'organizzazione e di procedure di lavoro, settorializzazione, introduzione di sistemi digitali e modifiche dei sistemi di gestione delle risorse umane.

<sup>58</sup> Direttiva su formazione e valorizzazione del personale delle Pubbliche amministrazioni 2001/2002

<sup>59</sup> Comunicazione, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM (2017)572 del 3 ottobre 2017.

<sup>60</sup> Dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici, Dir. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e Dir. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE. Le tre direttive sono state pubblicate nella GUUE L. 94 del 28 marzo 2014.

Comunicazione COM/2017/572<sup>61</sup> ha presentato le direttrici della nuova strategia europea in materia di appalti pubblici, corredate da una serie di indicazioni complementari, tra cui la Raccomandazione per gli orientamenti in materia di professionalizzazione (C/2017/6654), al fine di indirizzare gli Stati membri a migliorare ogni fase della procedura di aggiudicazione delle commesse pubbliche. Secondo l'UE, infatti, rafforzare e sostenere la professionalità degli operatori nel settore degli appalti pubblici può contribuire a promuovere l'impatto di tale settore sull'intera economia<sup>62</sup>.

La Raccomandazione, nello specifico, detta le modalità con cui dovrebbe articolarsi una politica di professionalizzazione efficace, per incoraggiarne lo sviluppo e l'attuazione da parte degli Stati Membri. Le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad affrontare molte sfide, tra cui quelle di migliorare la propria offerta formativa e di innalzare la qualità della formazione. Sul punto, si dimostra sempre più importante l'elaborazione di un linguaggio comune in materia di appalti, al fine di permettere un confronto anche in un contesto internazionale<sup>63</sup>. Questo permetterebbe anche la costruzione di un quadro comune europeo, c.d. *European Competence Framework for Public Procurement*, fondamentale per lo sviluppo di capacità specifiche, per il mantenimento nel lungo periodo dei profili professionali e per la progettazione delle attività di formazione<sup>64</sup>.

Secondo la Commissione, dunque, è necessario sviluppare un'architettura politica adeguata alla professionalizzazione, migliorare la formazione e la gestione delle carriere dei professionisti degli appalti pubblici e garantire la disponibilità di strumenti e metodologie atte a sostenere la pratica professionale degli appalti pubblici.

Il tema delle misure da adottare al fine di promuovere la specializzazione, l'aggregazione e la condivisione delle competenze è stato già affrontato più volte nel nostro ordinamento. I corsi di aggiornamento e la preparazione del personale sono stati infatti spesso al centro di diversi piani volti ad assicurare il miglioramento del settore pubblico<sup>65</sup>. A livello nazionale, la principale istituzione che si occupa di

---

<sup>61</sup> Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione del 3 ottobre 2017 Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici, pubblicata nella G.U.U.E. L 259 del 7 ottobre 2017.

<sup>62</sup> Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione [SWD (2015)202] che accompagna la strategia per il mercato unico vengono stimati a oltre 80 miliardi di EUR i potenziali vantaggi economici realizzati in seguito alla soluzione dei problemi connessi alla professionalizzazione.

<sup>63</sup> M. SIMONCINI, *Standards internazionali di qualità e formazione della dirigenza nazionale*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore di pubblica amministrazione*, Roma, 2009, p. 12.

<sup>64</sup> M. COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2019, p. 60.

<sup>65</sup> Ad esempio, la Direttiva del 13 dicembre 2001 del Ministro per la Funzione pubblica sulla "Formazione e valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni", ha rappresentato un momento significativo per lo sviluppo delle attività di formazione nelle organizzazioni pubbliche. P. CARDUCCI, *L'investimento in formazione nella Pubblica Amministrazione. La Direttiva Frattini*, in *Rassegna di cultura professionale*, 2002, Anno VI, n. 16.

attività formative e di reclutamento dei funzionari e dei dirigenti dello Stato è la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)<sup>66</sup>. La SNA, infatti, ad oggi è considerata il punto centrale del sistema unico della formazione pubblica, istituita per migliorare l'efficienza e la qualità della Pubblica Amministrazione italiana<sup>67</sup> e per porre un freno ai problemi storici della formazione in Italia, come ad esempio, l'incapacità di comprendere a priori i reali fabbisogni formativi delle pubbliche amministrazioni e l'assenza di sincronia tra la formazione e la riforma organizzativo-funzionale della PA<sup>68</sup>.

Anche nel settore dei contratti pubblici, la Scuola, operando come un "agente interno"<sup>69</sup> dedicato alla formazione e all'aggiornamento professionale dei dipendenti pubblici, rappresenta un riferimento fondamentale per i dirigenti e funzionari che operano (o sono destinati a operare) nell'ambito delle commesse pubbliche e contribuisce in maniera efficace al miglioramento delle attività delle stazioni appaltanti, non solo e non tanto perché ha incrementato notevolmente il numero dei corsi di formazione, sia iniziale che continua<sup>70</sup>, ma soprattutto perché ha disegnato le

---

<sup>66</sup> La SNA è una istituzione di alta cultura e formazione, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio, i cui compiti si sono ampliati con il d.l. n. 90 del 2014. La Scuola, infatti, ha come obiettivo principale quello di formare un personale esperto, qualificato e motivato, di garantire una crescita professionale continua e necessaria, nonché di supportare le amministrazioni nello sviluppo di una struttura di carriera volta a stimolare i funzionari pubblici a svolgere in maniera efficiente le proprie attività, motivandoli pertanto a conseguire dei risultati strategici.

<sup>67</sup> La formazione costituisce il *core business* della Scuola, rispetto ad altre, pur importanti funzioni, come quelle di ricerca (qui praticata) e di consulenza per le amministrazioni pubbliche. Cfr. B.G. MATTARELLA, *Introduzione*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore di pubblica amministrazione*, 2009, p. 4. S. CASSESE, *ult. cit.*, p. 432. S. CASSESE, *A che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in *Pol. del dir.*, 1989, p. 431 e ss.

<sup>68</sup> Numerosi sono stati gli interventi di riordino e di riforma a cui la Scuola è andata incontro nei suoi più di cinquanta anni di attività. L'art. 21 del d.l. n. 90/2014 dispone la soppressione di cinque scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni (la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno del Ministero dell'Interno, il Centro di formazione della Difesa del Ministero della Difesa, l'Istituto Diplomatico Mario Toscano del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche dell'ISTAT) e la contestuale assegnazione delle funzioni degli organismi soppressi alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). Per un approfondimento sul tema, cfr. M. MACCHIA, L. SALTARI, *La Scuola nazionale dell'amministrazione tra modello francese e prospettive di riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2015, p. 313. V. LOSTORTO, *La formazione per le amministrazioni delle scuole confluite nella SNA*, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, p. 155 e ss. Inoltre, come evidenziato nel Rapporto Giannini, a causa delle numerose norme e prescrizione la Scuola superiore della pubblica amministrazione e le altre scuole di singole amministrazioni avevano scarsa possibilità di azione. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979, p. 21.

<sup>69</sup> L. SALTARI, *Introduzione*, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, p. 11 e ss.

<sup>70</sup> Dal 2017 al 2021 la quantità dei corsi è pressoché quadruplicata. Il numero di edizioni organizzate è passato da 146 edizioni del 2017 alle 393 del 2020. Inoltre, le previsioni per il 2021 migliorano ulteriormente il dato, portando il numero delle edizioni previste a 400, un volume triplo rispetto al 2017. Nell'ultimo quadriennio, sono stati effettivamente erogati 658 corsi; 1.299 edizioni; 27.924 ore di didattica; 63.838 partecipanti ai diversi percorsi formativi. Per un approfondimento sul tema della formazione continua della SNA, si veda E. ESPA, *Caratteristiche e obiettivi della formazione continua*, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, p. 23 e ss.

attività di formazione sulla base delle esigenze specifiche delle amministrazioni<sup>71</sup>. In questo modo, le attività di formazione hanno concorso a risolvere molte difficoltà che le amministrazioni aggiudicatrici si trovano ad affrontare in materia di appalti.

Nell'ambito dell'offerta formativa, la SNA non solo offre corsi singoli dedicati a tutti gli aspetti dell'attività dei RUP per soddisfare fabbisogni specifici delle amministrazioni<sup>72</sup>, ma ha iniziato a confezionare dei "percorsi formativi" specialistici, composti da una pluralità di insegnamenti, pensati per fornire l'insieme delle competenze necessarie al RUP di una stazione appaltante<sup>73</sup>. La partecipazione ai corsi, inoltre, è a titolo gratuito solo per i dipendenti delle Amministrazioni centrali, degli organi costituzionali, delle Autorità indipendenti e dell'Istituto nazionale di statistica<sup>74</sup>, mentre è soggetta al pagamento di una quota individuale di iscrizione per i dipendenti di tutte le altre amministrazioni pubbliche e per i dipendenti di soggetti privati<sup>75</sup>.

Tuttavia, nonostante la Scuola appaia ben programmata e ben strutturata e abbia saputo rispondere alle differenti esigenze delle amministrazioni, dalle risposte dei RUP nel questionario pare che si senta ancora l'esigenza di ripensare il sistema della formazione pubblica<sup>76</sup>: probabilmente ciò è dovuto al fatto che risulta ampio il divario tra la domanda e l'offerta formativa<sup>77</sup>. Infatti, l'aumento del numero di corsi non ha consentito comunque di soddisfare per intero la domanda di formazione dei

<sup>71</sup> La progettazione dell'offerta formativa a catalogo è stata costituita, in particolare, dalla consapevolezza che il fabbisogno maggiore di crescita e di sviluppo per i funzionari e i dirigenti dello Stato è, ad oggi, non tanto nell'accumulo di conoscenze specialistiche ma nella maturazione e nello sviluppo di capacità di comportamento. Per un approfondimento, si veda G. MANGIA, *Formare manager pubblici e usare la formazione come strumento di management: l'innovazione possibile*, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, p. 45 e ss.

<sup>72</sup> I Corsi SNA in materia di contratti pubblici sono: Diploma di esperto in appalti pubblici; Il codice dei contratti pubblici (corso base, avanzato e seminario di aggiornamento); Analisi economica dei contratti pubblici; Il portale Acquisti in Rete – in collaborazione con Consip; Il Portale Acquisti in Rete: dalla ricerca all'acquisto. Strumenti gestionali e di negoziazione attraverso il portale MEF-Consip (corso dedicato al Ministero Economia e Finanza); Il nuovo Codice dei contratti pubblici: gli aspetti più rilevanti per l'esercizio della funzione di controllo; La gestione operativa dei contratti pubblici di servizi e forniture in ambito sociale: dalla *law in book* alla *law in action* (corso dedicato a Roma Capitale); Le sponsorizzazioni; Contratti pubblici – Seminario integrativo "il RUP: ruolo, funzioni e responsabilità"; Contratti pubblici – Seminario integrativo "la gestione del contratto di appalto di lavoro: strumenti e metodi per la risoluzione delle criticità"; Contratti pubblici – Seminario integrativo "Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e soccorso istruttorio: strumenti di risoluzione delle criticità".

<sup>73</sup> Un esempio di percorso formativo è il "percorso RUP", che prevede un pacchetto di lezioni al fine di affrontare gli aspetti giuridici, tecnici e manageriali.

<sup>74</sup> L'elenco delle Amministrazioni per i cui dipendenti la partecipazione è a titolo gratuito è rinvenibile sul sito [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it), ove vi è indicato il Comparto delle Funzioni Centrali ex art. 3 del CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018).

<sup>75</sup> La quota di iscrizione è a carico del datore di lavoro, amministrazione o soggetto privato, secondo le modalità descritte sulla pagina ufficiale della Scuola Nazionale della Amministrazione, in [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it).

<sup>76</sup> Puntando a competenze non prevalentemente giuridico-amministrative, ma più tecniche o più strategiche (*project management*, *negoziazione*, *consultazione*, *policy making*)

<sup>77</sup> Tra gli elementi che contribuiscono a definire le condizioni della domanda, bisogna far riferimento alla possibilità di esternalizzare certi servizi e quella di conferire incarichi di collaborazione nei settori ad alta competenza e al fattore economico.

RUP, sicché la selezione dei partecipanti avviene sulla base del loro *curriculum*, delle loro motivazioni e del fabbisogno delle amministrazioni.

L'esigenza di stabilire una partecipazione limitata però non nasce per mancanza di spazi fisici, questione in parte anche risolta grazie all'uso della modalità *e-learning*<sup>78</sup>, ma principalmente per esigenze didattiche: ad esempio, i corsi volti ad approfondire le tematiche necessarie per il responsabile unico del procedimento richiedono un approccio non solo teorico, volto ad inquadrare in modo più ampio le problematiche affrontate, ma anche pratico, enfatizzando così la discussione di casi concreti. Per tale motivo, aumentare il numero dei partecipanti non permetterebbe un confronto diretto con il docente e non faciliterebbe i dibattiti durante le lezioni<sup>79</sup>.

Inoltre, con l'entrata in vigore del d.lgs. 75/2017, il numero dei funzionari da formare dipende dalle indicazioni espresse nel piano triennale dei fabbisogni di ogni amministrazione, nel quale vengono individuate le professionalità necessarie al raggiungimento dei fini istituzionali, tenuto conto del rispetto dei vincoli di spesa e di finanza pubblica.

Questo profilo si somma a un'altra fondamentale questione: le attività della Scuola sono rivolte principalmente alle amministrazioni centrali dello Stato. Di conseguenza viene data la precedenza alle domande di partecipazione provenienti da queste ultime rispetto a quelle provenienti dalle amministrazioni locali.

Tale aspetto mette in luce il divario che sussiste tra il sistema di formazione a livello nazionale e quello a livello locale. Gli enti locali, infatti, non sono dotati di una struttura centralizzata, ma organizzano le proprie attività di formazione autonomamente, sulla base delle proprie caratteristiche demografiche, delle disposizioni normative ed economico-finanziarie e del piano di formazione dei dipendenti<sup>80</sup>.

Le amministrazioni locali, pertanto, si rivolgono, in base alle proprie esigenze e alle proprie disponibilità economiche – essendo le attività di formazione per loro

---

<sup>78</sup> Sembra, infatti, che il trasferimento delle attività didattiche alle modalità in *e-learning*, in risposta all'emergenza legata alla pandemia del Covid-19, grazie alla fruizione più ampia che tale modalità comporta, ha favorito notevolmente la maggiore partecipazione dei dipendenti pubblici (passando da un numero complessivo di 18.705 dipendenti nel 2019, alla cifra di 31.335 nel 2020). Questo aumento però non si è potuto raggiungere nei corsi volti alla formazione del RUP proprio per il metodo didattico richiesto per tali corsi. Per un approfondimento sull'introduzione delle metodologie *eLearning* nell'offerta formativa della SNA, si veda M. PIREDDU, G. RONCAGLIA, *La formazione online del personale pubblico e il percorso della SNA*, in *Formazione PA. Rapporto SNA 2017/2020*, p.31.

<sup>79</sup> I corsi inoltre assicurano l'apprendimento di competenze multidisciplinari, non solo giuridiche ma anche di carattere comparativistico e socioeconomico.

<sup>80</sup> L'art. 49-ter del nuovo CCNL del 2018 disciplina le modalità di redazione del Piano di formazione dei dipendenti: «I piani di formazione possono definire anche metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento, comunità di pratica.

subordinate ad un costo<sup>81</sup> - a enti appositi come la SNA, la scuola dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani o l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale oppure anche ad Università o enti privati.

Gli enti locali, inoltre, hanno sentito in particolar modo del taglio di spesa previsto dal d.l. 78/2010, che ha portato a una drastica diminuzione della capacità di spesa delle amministrazioni, riducendo considerevolmente diverse attività, tra cui anche quelle riguardanti la formazione<sup>82</sup>. Le possibilità economiche concesse per il finanziamento di Piani di formazione, dunque, sono diminuite a tal punto da avere avuto un impatto rilevante sull'intera organizzazione dedicata alla formazione<sup>83</sup> che, purtroppo, sembrerebbe perdurare tutt'ora<sup>84</sup>. Tale situazione è stata confermata anche da un'indagine condotta da *ForumPA* nel 2018, secondo la quale di fronte ai rigidi vincoli posti dallo Stato alle attività di formazione e aggiornamento, la presa di posizione più diffusa da parte dei dipendenti sembra essere stata quella dell'autoformazione<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Il CCNL, all'art. 49-ter, prevede che gli enti locali devono stanziare una quota minima di risorse da destinare alla formazione del personale: in particolare, «una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale (...) Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni,

comunitari, nazionali o regionali». Inoltre, Gli enti possono assumere iniziative di collaborazione con altri enti o amministrazioni finalizzate a realizzare percorsi di formazione comuni ed integrati.

<sup>82</sup> Dopo l'entrata in vigore del d.l. 78/2010, numerose sezioni regionali della Corte dei Conti sono intervenute per escludere varie voci di spesa dai limiti imposti dall'art. 6 del decreto stesso. In particolare, i magistrati contabili hanno escluso dai limiti di spesa la formazione obbligatoria in materia di anticorruzione sulla base degli indirizzi forniti dai PNA, in materia di sicurezza sul lavoro, la formazione interamente finanziata nel 2009 attraverso contributi esterni<sup>15</sup> e numerose altre casistiche. Da tali pronunciamenti è emerso che le spese per la formazione obbligatoria, sia essa generale o settoriale, non sono sottoposte ai vincoli imposti dall'art. 6 del decreto. Oltre ai numerosi interventi della Corte dei conti, sin dai primi anni di entrata in vigore del d.l. 78/2010 è stata chiamata in causa la Corte costituzionale in merito alla possibile presenza di elementi di incostituzionalità della norma, viste le enormi restrizioni che il presente decreto imponeva all'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali. In due sentenze la Corte si è espressa circoscrivendo l'applicazione dell'art. 6 a tutela dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali.

<sup>83</sup> Infatti, come mostra il 15° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA, rispetto alla cifra media di 131€ che i Comuni investivano in formazione pro capite nel 2007 si registra nel 2011 un investimento che ammonta in media a circa 52€ (relazione FormezPA, 2013, p. 20). Con un altro indicatore, il 16° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA rileva che, nel triennio successivo al 2010, le spese di formazione (comprendenti di quelle obbligatorie e non soggette a vincoli di spesa) ammontano in media allo 0,2% del totale delle retribuzioni lorde del personale, rimanendo invariate nel 2012 e 2013. Relazione FormezPA, 2015, p. 37.

<sup>84</sup> A. LA MONICA, *La produzione della domanda di formazione negli Enti locali. Mutamenti normativi, vincoli di spesa, sistemi di disposizioni*, in Riv. Trim. di scienza dell'amministrazione, n.1/2019, p. 8

<sup>85</sup> All'indagine di *ForumPA*, nel 2018 hanno preso parte 1100 dipendenti pubblici, i quali hanno dichiarato che in mancanza di un sistema di formazione, le proprie competenze sono cresciute grazie all'autoformazione (48,5%) e all'esercizio del proprio ruolo (31,2%). Decisamente inferiore il numero di chi pensa che sia stata la formazione ricevuta a far aumentare le proprie competenze professionali (9,5%). Nel dettaglio, il 91,5% dei dipendenti intervistati aggiunge alla formazione offerta dalla propria organizzazione percorsi di autoformazione, quali la lettura di articoli e riviste specializzate (29,1%) la partecipazione a workshop, seminari o convegni (24,2%) e il 22,9% si occupa del proprio aggiornamento attraverso *webinar* o corsi *on line*. Relazione *ForumPA*, 2018, p. 30 e 31.

Ciò dunque porta a riflettere sul fatto che, nonostante i notevoli passi in avanti della Scuola nazionale, appare ancora scarso l'investimento in formazione, soprattutto se si considera la condizione degli enti locali: sarebbe dunque importante che i repentini mutamenti organizzativi e normativi vengano accompagnati dalla creazione di adeguate strutture organizzative che si dedichino in particolare alla formazione per gli enti locali, al fine di garantire un modello che favorisca, incoraggi e premi la crescita professionale, promuova lo sviluppo delle competenze e la condivisione delle conoscenze, fondamentale volano di sviluppo dell'intero Paese. Sul punto, di fondamentale rilievo è anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale dedica molta attenzione al tema delle competenze. Secondo il PNRR, infatti, *"sulle persone si gioca il successo non solo del Piano Nazionale, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese"*, divenendo determinante il miglioramento del sistema di reclutamento, di formazione e di valorizzazione del capitale umano. Parte degli obiettivi, nonché dei fondi del Piano, dunque, saranno dedicati alla definizione dei profili professionali e alla coerenza tra competenze e percorsi di carriera, attraverso una revisione dei percorsi di carriera della PA e una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da 25.000 a 250.000 abitanti)<sup>86</sup>.

Ci si auspica che, anche in ragione del peculiare ruolo rivestito dal responsabile unico del procedimento in un settore strategico come quello dei contratti pubblici, le cui funzioni – tra l'altro – richiedono sempre di più una preparazione manageriale, tali riforme e investimenti sulla formazione vengano rivolti anche a tale figura,

---

<sup>86</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 49. Secondo il Piano, "per raggiungere tali obiettivi si intende investire su due direttrici di intervento. Da un lato, una revisione dei percorsi di carriera della PA, che introduca maggiori elementi di mobilità sia orizzontale tra Amministrazioni, che verticale, per favorire gli avanzamenti di carriere dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali. Dall'altro, è prevista una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da 25.000 a 250.000 abitanti), sulla base del modello sul futuro dell'ambiente di lavoro già definito dalla Commissione Europea (*behaviours, bricks and bytes*, COM(2019) 7450), con il finanziamento di specifici programmi volti a una revisione dei processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), a una riorganizzazione degli spazi di lavoro (*bricks*), e a una crescente digitalizzazione delle procedure (*bytes*), con acquisizione delle competenze specifiche, tramite formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale.

Importante sarà inoltre favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero. Tema centrale di questa linea di azione è il miglioramento della capacità formativa della PA. A questo scopo l'intervento si articola su quattro assi: 1) Potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), anche attraverso la creazione di *partnership* strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali; 2) Riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi *on-line* (MOOC) aperti al personale della PA sulle nuove competenze oggetto di intervento nel PNRR, con standard qualitativo certificato. Questi vanno integrati da una rigorosa misura dell'impatto formativo a breve e medio termine; 3) Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche *Learning Communities* tematiche, per la condivisione di *best practices* e la risoluzione di concreti casi di amministrazione; 4) Sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve medio termine".

ripensando a un sistema che garantisca, indistintamente dalla posizione ricoperta all'interno della PA, o dal livello di governo, un costante aggiornamento professionale.

*7. Le possibili soluzioni in grado di migliorare l'operato delle stazioni appaltanti: la centralizzazione delle committenze e il sistema di qualificazione.*

In considerazione dei molteplici profili critici affrontati nel presente lavoro, parte del questionario è stata dedicata anche alle possibili soluzioni che, secondo i dipendenti pubblici e le imprese, possono essere in grado di migliorare l'operato delle stazioni appaltanti e quello del responsabile unico del procedimento.

Dai dati emersi si evince che, per entrambi gli attori, le principali azioni che dovrebbero essere implementate e perfezionate per rendere l'attività delle amministrazioni aggiudicatrici più efficiente sono: un sistema di formazione continua e un aggiornamento costante dei dipendenti impiegati nel settore dei contratti pubblici (93% RUP e 82% imprese), lo sviluppo dei processi di digitalizzazione e semplificazione nella gestione degli affidamenti pubblici (82% RUP e 84% imprese) e nuove assunzioni di personale dotato di specifica competenza ed esperienza (81% RUP e 70% imprese). I RUP, inoltre, si sono espressi molto a favore anche dei meccanismi di premialità (79%) e di miglioramento delle carriere e degli stipendi dei dipendenti (81%)<sup>87</sup>.

Infine, tra le soluzioni proposte, si è fatto riferimento anche all'attuazione del sistema di qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti (72% RUP e 75% imprese) e al sistema di centralizzazione e aggregazione della committenza (52% RUP e 53% imprese).

---

<sup>87</sup> L'istituto degli incentivi per la programmazione e per la progettazione, con lo scopo di incoraggiare l'attività del Responsabile unico del procedimento e degli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché dei collaboratori del RUP, è stato modificato più volte dagli interventi legislativi che hanno interessato il codice dei contratti pubblici. Ad oggi, l'articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016, rubricato "Incentivi per funzioni tecniche", prevede che le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo di risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti interni (le attività relative alla programmazione della spesa per investimenti, alla valutazione preventiva dei progetti, alla predisposizione ed al controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, alle attività del RUP, del direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione, del collaudo e verifica di conformità). Questa modalità di remunerazione applicabile anche ai dipendenti delle Centrali Uniche di Committenza e per gli appalti di servizi e forniture, ad eccezione delle amministrazioni che abbiano stipulato specifici contratti o convenzione (oltre ai dirigenti). L'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e gli altri soggetti coinvolti. Il restante 20%, invece, è destinato all'acquisto di beni e strumentazioni, possibilità di finanziamento di tirocini formativi e di dottorati di ricerca. L'incentivo è disposto da Dirigente o Responsabile del Servizio, mentre il limite è del 50% dell'importo annuo lordo dello stipendio del dipendente.

In merito a tale ultimo aspetto, a cui si dedicherà solo un breve cenno data la complessità e vastità del tema<sup>88</sup>, è interessante vedere che solo il cinquanta per cento degli attori coinvolti nel questionario si è mostrato a favore delle centrali di committenza, che rappresentano, insieme al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, uno dei profili più innovativi del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016<sup>89</sup>.

L'introduzione della centrale di committenza ai sensi dell'art. 37 del codice, infatti, consente la realizzazione di un sistema accentrato di acquisti nel settore pubblico, volto a garantire maggiore qualità della prestazione ed efficienza della spesa. La centralizzazione degli acquisti, inoltre, si ritiene fondamentale in quanto permette di accelerare il processo di professionalizzazione del personale nel settore appalti<sup>90</sup>: difatti, affidando la gestione delle procedure contrattuali a soggetti esperti, si eviterebbe che la disciplina normativa dei contratti pubblici, così complessa e continuamente aggiornata, venga applicata da amministrazioni che spesso – come abbiamo visto – sono prive di professionalità necessarie o di competenze adeguate<sup>91</sup>. La qualificazione delle stazioni appaltanti, invece, è la modalità prevista dall'art. 38 del d.lgs. 50/2016 con cui quest'ultime attestano il proprio possesso della capacità organizzativa e professionale necessaria ad indire appalti di lavori, servizi e forniture per importi, settori merceologici ed aree territoriali diverse. Inoltre, anche il tema della qualificazione contribuirebbe ad assicurare la creazione di amministrazioni più competenti e, quindi, maggiormente preparate ad esercitare in maniera adeguata gli strumenti di flessibilità offerti loro dall'ordinamento europeo e nazionale, così da far fronte al meglio alle richieste del mercato<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Per un più ampio approfondimento sul tema, vista la molteplicità di profili problematici che da esso emergono, si veda la letteratura più recente: E. MORLINO, *Centralizzazione degli acquisti pubblici ed enti locali: la prospettiva europea nel caso Asmel*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2021, p. 315 e ss.; G. RACCA, *La Corte di giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l'evoluzione digitale della "funzione appalti" nazionale, regionale e locale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2021, p. 185 e ss.

<sup>89</sup> B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione delle committenze*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2016, p. 613.

<sup>90</sup> L. FIORENTINO, *Le centrali di committenza*, in L. FIORENTINO e C. LACAVALA (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, in *Quaderni del giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2004, p. 63 e ss.

<sup>91</sup> B.G. MATTARELLA, *ult. cit.*, p. 614.

<sup>92</sup> L'art. 38, d.lgs. 50/2016, attribuisce all'ANAC la predisposizione di un apposito elenco di stazioni appaltanti qualificate in grado di garantire almeno una efficiente programmazione, progettazione e affidamento di un appalto sia esso di lavori, servizi o forniture attraverso il possesso di requisiti base e di requisiti premianti tra cui si citano: la presenza di strutture organizzative stabili; la formazione e l'aggiornamento del personale; il numero di gare svolte nel quinquennio precedente; la presenza di varianti nelle gare gestite o il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione. Per un approfondimento, si veda: F. MATALUNI, *Disciplina e qualificazione delle stazioni appaltanti (Artt. 37-39, 41-43)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, II ed., Torino, p. 345. Tema di fondamentale importanza, come sottolinea lo stesso Consiglio di Stato nel proprio parere al Codice: «le nuove procedure e criteri di affidamento, particolarmente innovativi [...] richiedono stazioni appaltanti competenti e specializzate, che padroneggino gli strumenti e siano in grado di governare le procedure» (Cons. Stato, parere 1° aprile 2016, n. 855, p. 45).

La centralizzazione delle committenze e la qualificazione delle stazioni appaltanti, dunque, assumono un importante rilievo non solo sotto il profilo della razionalizzazione della spesa pubblica nel settore dei appalti, o della riduzione dei costi e dei tempi di espletamento delle gare, ma anche della formazione del personale: infatti professionalizzando le amministrazioni aggiudicatrici, queste sarebbero più competenti e capaci di operare sul mercato, anche al fine di sfruttare al meglio l'ampia discrezionalità e flessibilità di azione che viene loro concessa all'interno del settore in esame. Inoltre, stazioni appaltanti più competenti e più professionali riducono le occasioni di errore nell'aggiudicazione dei contratti pubblici nonché quelle di incorrere in fenomeni corruttivi.

Gli articoli 37 e 38 del Codice dei contratti pubblici, quindi, letti in maniera congiunta possono rappresentare una valida soluzione non solo per la riorganizzazione dell'intero sistema appalti, ma anche per ridurre la complessità e la mole di lavoro per i RUP: infatti, da un lato, le centrali di committenza fanno dell'attività di aggiudicazione dei contratti pubblici la propria funzione principale, se non esclusiva, quindi il personale, specializzandosi nel settore dei contratti pubblici, diviene sempre più competente e preparato; dall'altro, con il sistema di qualificazione, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti comporterebbe una conseguente diminuzione del numero dei soggetti da formare e anche da controllare, facilitando e velocizzando l'espletamento delle procedure<sup>93</sup>.

#### 8. Conclusioni.

Alla luce dei dati emersi dall'analisi condotta, appare in maniera chiara che i dipendenti delle stazioni appaltanti hanno una certa difficoltà ad applicare il Codice dei contratti pubblici.

I responsabili unici del procedimento, il più delle volte, esprimono una sensazione di inadeguatezza e di incertezza rispetto alle attività cui sono preposti ed evidenziano la necessità di semplificare le procedure nell'ambito del procedimento ad evidenza pubblica.

Le principali preoccupazioni derivano dalla scarsa chiarezza delle disposizioni normative e dalla mancanza di un sistema organico di formazione e aggiornamento professionale, che permetterebbe agli stessi di saper circoscrivere il proprio potere di azione in modo da non avere paura di incorrere in responsabilità.

L'instabilità normativa, le numerose competenze tecniche e specifiche richieste ai RUP non supportate da un sistema organico di formazione e la previsione di responsabilità di diversa natura demotivano, infatti, gli operatori delle stazioni appaltanti ad assumere il ruolo di RUP.

---

<sup>93</sup> In tal senso, si vedano, F. MATALUNI, *ult. op. cit.*, p. 349; R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 325-354; G.M. RACCA, *Le prospettive dell'aggregazione nell'amministrazione dei contratti pubblici*, in *Aperta Contrada* ([www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it)), 2014.

Nonostante un quadro così fosco si intravedono però delle opportunità di miglioramento: dall'indagine sono emerse delle proposte su come motivare i funzionari pubblici ad assumere il ruolo di RUP: il 44% degli operatori delle stazioni appaltanti ha indicato come possibile rimedio, ad esempio, la professionalizzazione del ruolo di RUP, attraverso una carriera distinta e autonoma rispetto agli altri funzionari; il 27% ha segnalato l'attuazione di un sistema di premi economici, di riconoscimenti in termini di visibilità e di promozioni di carriera per stimolare gli stessi ad essere più efficienti nell'esercizio delle proprie funzioni; il 24% ha suggerito, invece, la nomina di consulenti esterni o la creazione di una struttura interna dedicata all'assistenza al RUP.

Inoltre, per le ragioni che abbiamo visto sopra, pare che anche il sistema di centralizzazione degli acquisti e di qualificazione delle stazioni appaltanti consentirebbe di rendere più efficiente la gestione degli appalti e delle concessioni. La diminuzione dei centri di spesa, che ad oggi ne sono addirittura 36924<sup>94</sup>, porterebbe a una riduzione consistente del numero dei RUP, permettendo di alleggerire l'impegno pubblico nell'organizzazione delle attività di formazione, necessarie a consolidare queste professionalità. Ciò non toglie, però, che anche in caso di centralizzazione della domanda o di gestione del sistema di qualificazione, sia necessario uno sforzo delle pubbliche amministrazioni, dovendo esse sia adattare i processi interni al continuo cambiamento dei bisogni e del mercato, sia procurarsi dotazioni tecniche e personale adeguato e specializzato<sup>95</sup>.

Il problema principale rimane, dunque, quello di capire come investire sulle competenze tecniche e manageriali di chi è chiamato a gestire gli acquisti pubblici e come garantire un sistema stabile che assicuri una formazione continua sia a livello centrale che locale. Come abbiamo visto, la SNA rappresenta un esempio virtuoso di istituzione dedicata alle attività di formazione<sup>96</sup>, tuttavia si notano ancora diversi limiti nel rapporto tra domanda e offerta. Inoltre, anche il PNRR rappresenta un'occasione per ridisegnare il Codice dei contratti pubblici e riorganizzare il sistema di formazione: il Piano, infatti, prevede espressamente che tale ambito dovrà essere riformato, intervenendo – tra l'altro – anche sulla riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni, sulla riduzione degli oneri

---

<sup>94</sup> Secondo l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti

<sup>95</sup> L. FIORENTINO, *Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2016, p. 446.

<sup>96</sup> Ad esempio, la progettazione dell'offerta formativa a catalogo della SNA è stata costituita dalla consapevolezza che il fabbisogno maggiore di crescita e di sviluppo per i funzionari e i dirigenti dello Stato è, ad oggi, non tanto nell'accumulo di conoscenze specialistiche ma nella maturazione e nello sviluppo di capacità di comportamento. Cfr. G. MANGIA, *op. cit.*, p. 45.

Inoltre, il PNRR prevede anche il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, attraverso la creazione di *partnership* strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali. Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 52. In tale prospettiva, il 7 ottobre 2021, è stato siglato un protocollo di intesa tra il Ministero dell'Università e della Ricerca e il Ministro per la Pubblica amministrazione.

documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica e sulla semplificazione e digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza<sup>97</sup>.

In conclusione, il funzionamento del mercato del *public procurement* e l'efficienza della spesa pubblica giocano ad oggi un ruolo assolutamente centrale. Gli appalti rappresentano uno dei settori nevralgici di ripresa economica per il nostro Paese: perciò è indispensabile neutralizzare i fattori di disordine attraverso una riallocazione di ruoli, compiti e responsabilità<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 65 e 66. Secondo il Piano, nell'ambito dei contratti pubblici si interverrà con legge delega, il cui disegno di legge verrà sottoposto al Parlamento entro il 2021 e i decreti legislativi saranno adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega.

<sup>98</sup> G. BIANCONI, Intervista a FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Patroni Griffi: la ripresa? Necessarie leggi più chiare Ma attenti alla corruzione*, sul Corriere della sera del 15 aprile 2020.