

## **Implementazione del quadro europeo di competenze per i professionisti degli appalti pubblici: Verso un quadro di competenze internazionale**

### **L'esperienza italiana**

Per OCSE

Matthieu Cahen [matthieu.cahen@oecd.org](mailto:matthieu.cahen@oecd.org)

Costanza Caputi [costanza.caputi@oecd.org](mailto:costanza.caputi@oecd.org)

## Contesto

Questo rapporto riassume i risultati della collaborazione tra l'Italia e l'OCSE per l'applicazione del quadro europeo delle competenze per i professionisti degli appalti pubblici sviluppato dalla Commissione europea (ProcurComp<sup>EU</sup>). L'obiettivo dell'esercizio è di valutare l'utilità di ProcurComp<sup>EU</sup> nel contesto italiano, in particolare come strumento per sviluppare un progetto di formazione o di sviluppo professionale da parte di ITACA (Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti Pubblici e la Compatibilità Ambientale) e dei soggetti aggregatori regionali.

Gli appalti pubblici in Italia ammontano a 241,7 miliardi di euro l'anno, pari all'11,8% del PIL del Paese e al 20,6% delle spese totali delle amministrazioni pubbliche (OCSE, 2021<sup>[1]</sup>). Gli appalti pubblici sono altamente decentralizzati e vengono svolti da oltre 30.000 stazioni appaltanti a livello centrale e locale, compresi i ministeri nazionali, le agenzie nazionali e le aziende di proprietà pubblica (Commissione Europea, 2016<sup>[2]</sup>). Esse applicano il quadro giuridico degli appalti pubblici disciplinato dal "Codice degli appalti pubblici", che traspone le tre direttive europee (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE).

La centrale di acquisto nazionale Consip è responsabile degli acquisti pubblici di ambito nazionale. A livello regionale, la centralizzazione della spesa per gli acquisti avviene con le centrali di committenza regionali- soggetti aggregatori (CPB). Di fatto, tutte le regioni italiane hanno creato le proprie strutture centrali di acquisto<sup>1</sup>. In realtà, la maggior parte della spesa avviene a livello sub-nazionale: oltre il 60% degli appalti di lavori pubblici sono commissionati da enti territoriali (Commissione Europea, 2016<sup>[2]</sup>).

L'Italia è caratterizzata da un quadro legislativo complesso e da un panorama di appalti frammentato. Queste circostanze hanno spinto il legislatore a prendere provvedimenti sulla capacità della funzione degli appalti pubblici e a centralizzare gli appalti all'interno di organismi specializzati (ad esempio i soggetti aggregatori regionali). In effetti, la riforma degli appalti del 2016 ha introdotto modifiche volte a centralizzare e professionalizzare la funzione degli appalti pubblici. Infatti, l'art. 38 del Codice dei contratti Pubblici ha introdotto nel sistema italiano un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti come prerequisito per la conduzione degli appalti pubblici. L'intento del legislatore era, da un lato quello di centralizzare ed aggregare la spesa riducendo anche il numero delle stazioni appaltanti dall'altro e contemporaneamente qualificare i buyer pubblici. All'ANAC, Autorità Anticorruzione, era attribuito il compito di mantenere un registro delle stazioni appaltanti qualificate. Tuttavia, poiché la normativa secondaria di attuazione è rimasta inattuata ed i criteri sono ad oggi indefiniti (ad esempio i criteri di qualificazione), la riforma è rimasta inattuata dal 2016. Va notato che l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sta dando nuovo impulso all'operatività di questa riforma e la qualificazione delle stazioni appaltanti è uno dei nuovi criteri previsti nella Legge delega di riforma del codice dei contratti pubblici approvata dal parlamento italiano nel mese di giugno scorso (CFR Legge delega appalti L.n.78 del 21 giugno 2022).

Inoltre, l'Italia non dispone di misure concrete per sostenere la capacità di gestione degli appalti pubblici, come un modello di competenze, requisiti di ingresso alla professione, formazione obbligatoria o un quadro di certificazione. Tuttavia, la Scuola Nazionale per la Pubblica Amministrazione (SNA) offre un Diploma sugli Appalti Pubblici per funzionari e dirigenti pubblici e per professionisti del settore privato. Inoltre, ITACA è responsabile della formazione e della professionalizzazione nelle regioni italiane, al fine di promuovere e garantire il coordinamento tra le regioni e tra il livello locale/regionale e le istituzioni centrali. Dal 2021 il MIMS (Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile) in collaborazione con ITACA, SNA ed IFEL, hanno elaborato e realizzato il primo Piano Nazionale di Formazione sugli Appalti Pubblici e le Concessioni (PNRR Academy), che consiste in diverse percorsi di formazione (base-specialistico

---

<sup>1</sup> In totale, ci sono 21 strutture regionali di acquisto che rappresentano ciascuna delle regioni italiane. La Regione Trentino Alto Adige è rappresentata da due strutture di acquisto, rispettivamente per la Provincia autonoma di Bolzano e per la Provincia autonoma di Trento.

avanzato) afferenti la normativa sulla contrattualista pubblica e le riforme al codice introdotte dal Legislatore per accelerare la realizzazione degli investimenti PNRR e PNC

Il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, del valore di 191,5 miliardi di euro, prevede la riforma e la digitalizzazione della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, il miglioramento del contesto imprenditoriale e il sostegno alla digitalizzazione delle imprese. Inoltre, il PNRR contiene misure volte a riformare il quadro legislativo sugli appalti pubblici e a incoraggiare la professionalizzazione delle stazioni appaltanti. Esso comprende:

- Introduzione di misure urgenti (incluse in un Decreto Legge adottato nel maggio 2021) per: semplificare e digitalizzare le procedure di appalto pubblico e istituire uffici dedicati alle procedure di appalto pubblico presso Ministeri, Regioni e Città Metropolitane.
- Istituzione dell'Organo Unico di Coordinamento per la politica degli appalti pubblici, che dovrà disporre di un adeguato livello di personale e adottare una strategia di professionalizzazione che preveda corsi di formazione a diversi livelli; l'ANAC dovrà completare l'esercizio di qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici.
- Riforma più strutturale del Codice degli appalti pubblici entro il secondo trimestre del 2023, con azioni volte a: ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti; richiedere la creazione di una piattaforma elettronica come requisito di base per partecipare alla valutazione della capacità di aggiudicazione degli appalti a livello nazionale; conferire all'ANAC il potere di esaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti.

A dicembre 2021 è stata adottata la Strategia nazionale di professionalizzazione degli acquisti, che prevede una serie di attività, tra cui l'analisi delle competenze relative agli acquisti pubblici attraverso l'applicazione di ProcurComp<sup>EU</sup> ( Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021<sup>[3]</sup> ).

In questo contesto, ITACA, in collaborazione con il tavolo dei soggetti aggregatori regionali, ha deciso di sperimentare l'uso di ProcurComp<sup>EU</sup> . Il progetto pilota persegue tre obiettivi principali:

- In primo luogo, raccogliere una visione completa delle capacità e delle competenze all'interno degli enti di approvvigionamento più specializzati in Italia. Questa visione può essere utile nel contesto generale della professionalizzazione in Italia, dato che un'ampia platea di buyer sarà a breve sottoposta a una serie di attività di professionalizzazione .
- In secondo luogo, utilizzare i risultati di ProcurComp<sup>EU</sup> per adattare al meglio l'offerta formativa per i soggetti aggregatori regionali, sia migliorando l'offerta formativa di ITACA sia dando spunti ai singoli soggetti aggregatori regionali per le proprie attività formative.
- In terzo luogo, l'utilizzo di ProcurComp<sup>EU</sup> in un contesto pilota può spianare la strada ad un uso più diffuso dello strumento a livello nazionale.

In linea con la Strategia Nazionale di Professionalizzazione, l'ambizione di ITACA e degli stakeholder italiani è quella di affermare ProcurComp<sup>EU</sup>, una volta adattato al contesto italiano, come strumento strategico per la professionalizzazione degli appalti in Italia, accessibile ai singoli buyer o alle stazioni appaltanti.

## Fasi di attuazione

**Definizione dell'ambito dell'esercizio:** In preparazione del progetto pilota ProcurComp<sup>EU</sup> si sono svolte diverse fasi preliminari. Si è trattato principalmente di definire l'ambito di applicazione di ProcurComp<sup>EU</sup> e di coinvolgere i soggetti interessati, ovvero il tavolo di lavoro dei soggetti aggregatori regionali. I partecipanti si sono familiarizzati con i vari strumenti di ProcurComp<sup>EU</sup> .

**Costituzione di un gruppo di lavoro:** Su raccomandazione dell'OCSE, è stato istituito un gruppo di lavoro più ristretto all'interno del tavolo di lavoro dei soggetti regionali, con l'obiettivo di intraprendere iniziative operative per l'adattamento di ProcurComp<sup>EU</sup> al contesto italiano.

**Revisione del framework ProcurComp<sup>EU</sup>:** La fase principale dell'adattamento di ProcurComp<sup>EU</sup> è consistita nella revisione delle 30 competenze del quadro. L'esercizio ha portato a una semplificazione del quadro, in cui sono state mantenute 22 competenze (senza aggiunte). La matrice di competenze finale comprende 14 competenze specifiche per gli appalti e 8 competenze soft (Tabella 1). Per quanto riguarda i profili professionali, non è stato ritenuto necessario alcun adattamento specifico e sono stati applicati i sei profili professionali di ProcurComp<sup>EU</sup>: 1) funzionario di supporto agli appalti 2) acquirente pubblico autonomo 3) specialista in materia di appalti pubblici 4) specialista di categoria 5) responsabile dei contratti 6) responsabile di reparto. Anche l'introduzione di livelli di competenza target per competenza e profilo professionale non è stata ritenuta adatta al contesto dei soggetti aggregatori regionali.

**Tabella 1. Elenco finale delle competenze selezionate per l'esercizio pilota**

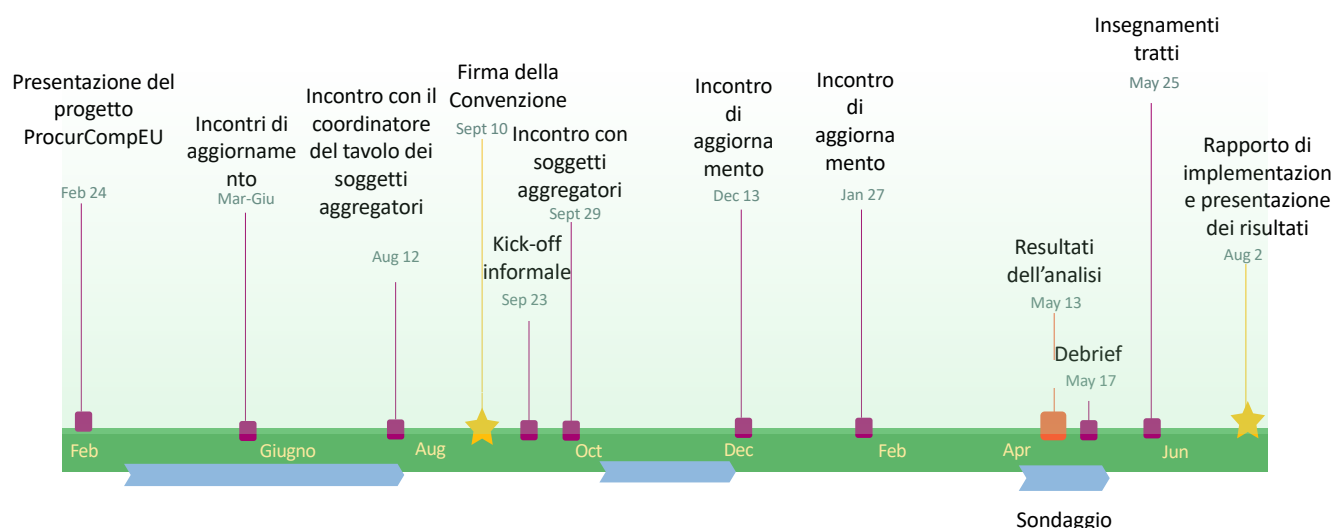
Tipo di competenze	Cluster di competenze	Competenza
Specifiche per gli appalti	Trasversali	1. Pianificazione
		2. Ciclo di vita
		3. Normativa
		4. Appalti elettronici e altri strumenti informatici
		5. Appalti sostenibili
		6. Appalti per l'innovazione
		7. Conoscenze specifiche per categoria merceologica
		8. Gestione dei fornitori
		9. Negoziazioni
	Pre-aggiudicazione	10. Analisi dei fabbisogni
		11. Analisi del mercato e coinvolgimento del mercato
		12. Strategia di gara
		13. Specifiche tecniche
		14. Documentazione di gara
		15. Valutazione delle offerte
	Post-aggiudicazione	16. Gestione dei contratti
		17. Certificazione e pagamento
		18. Rendicontazione e valutazione
		19. Risoluzione dei conflitti e mediazione
Soft	Personali	20. Capacità di adattamento e modernizzazione
		21. Pensiero analitico e critico
		22. Comunicazione
		23. Etica e conformità
	Relazionali	24. Collaborazione
		25. Gestione delle relazioni con le parti interessate
	Prestazionali	26. Gestione del team e leadership
		27. Conoscenza dell'organizzazione
		28. Gestione dei progetti (project management)
		29. Orientamento alle prestazioni
		30. Gestione dei rischi e controllo interno

**Progettazione e avvio dell'indagine:** Come strumento per il sondaggio è stato scelto lo strumento EU Survey. Il sondaggio è stata inviato al punto di contatto di ITACA all'interno di ciascun soggetto aggregatore

regionale. I soggetti aggregatori erano responsabili dell'ulteriore diffusione del sondaggio tra il loro personale. I risultati sono stati forniti all'OCSE, che ha ulteriormente analizzato ed elaborato i risultati.

**Prospettive e prossimi passi:** ITACA intende ampliare l'uso di ProcurComp<sup>EU</sup> mettendolo a disposizione della attività previste dal Piano Nazionale di Formazione (PNRR Accademy) annualità 2022 e di qualsiasi buyer pubblico o stazione appaltante sul proprio sito web a fini di autovalutazione. Un'indagine di follow-up è prevista per la seconda metà del 2022.

Figura 1: La timeline del progetto



## Approfondimenti principali

### Sintesi dei risultati

- **Tasso di risposta elevato:** L'indagine ha registrato un tasso di risposta elevato, con quasi 200 partecipanti tra i CPB regionali. Non è disponibile un'ulteriore ripartizione geografica dei partecipanti;
- **Concentrazione del campione su due profili professionali:** Il campione indica una limitata diversità tra i profili professionali, con un'alta prevalenza di funzionari di supporto agli appalti (62%), seguiti da specialisti in appalti pubblici (30%);
- **Il personale addetto agli appalti dispone di lunga esperienza:** I risultati mostrano che in media i funzionari addetti agli appalti hanno quasi 13 anni di esperienza negli appalti pubblici e 7,3 anni di esperienza nella loro posizione attuale.
- **Le competenze fondamentali in materia di appalti ottengono buoni risultati:** Competenze come "documentazione di gara", "ciclo di vita", "etica e conformità" mostrano risultati comparativamente elevati nell'autovalutazione, che riflettono le competenze tecniche avanzate dei partecipanti;
- **Le competenze relative agli appalti pubblici strategici hanno la valutazione più bassa:** le competenze "appalti per l'innovazione" e "appalti sostenibili" ottengono il risultato più basso. Questo suggerisce che i buyers dei soggetti regionali mostrano scarsa fiducia nelle loro capacità relative agli appalti strategici;

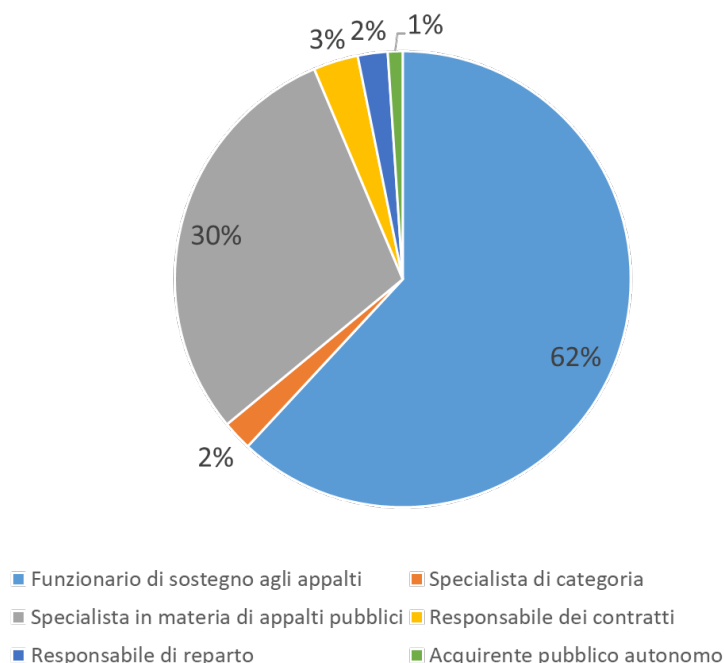
- **Le competenze pre-aggiudicazione e trasversali ottengono risultati migliori rispetto a quelle post-aggiudicazione:** Le competenze relative alla gestione dei contratti (post-aggiudicazione) ottengono un punteggio minore rispetto a quelle pre-aggiudicazione e trasversali, in linea con il ruolo più significativo dei soggetti aggregatori nella gestione delle prime fasi degli appalti.

## Risultati dettagliati

### Profilo dei partecipanti al sondaggio

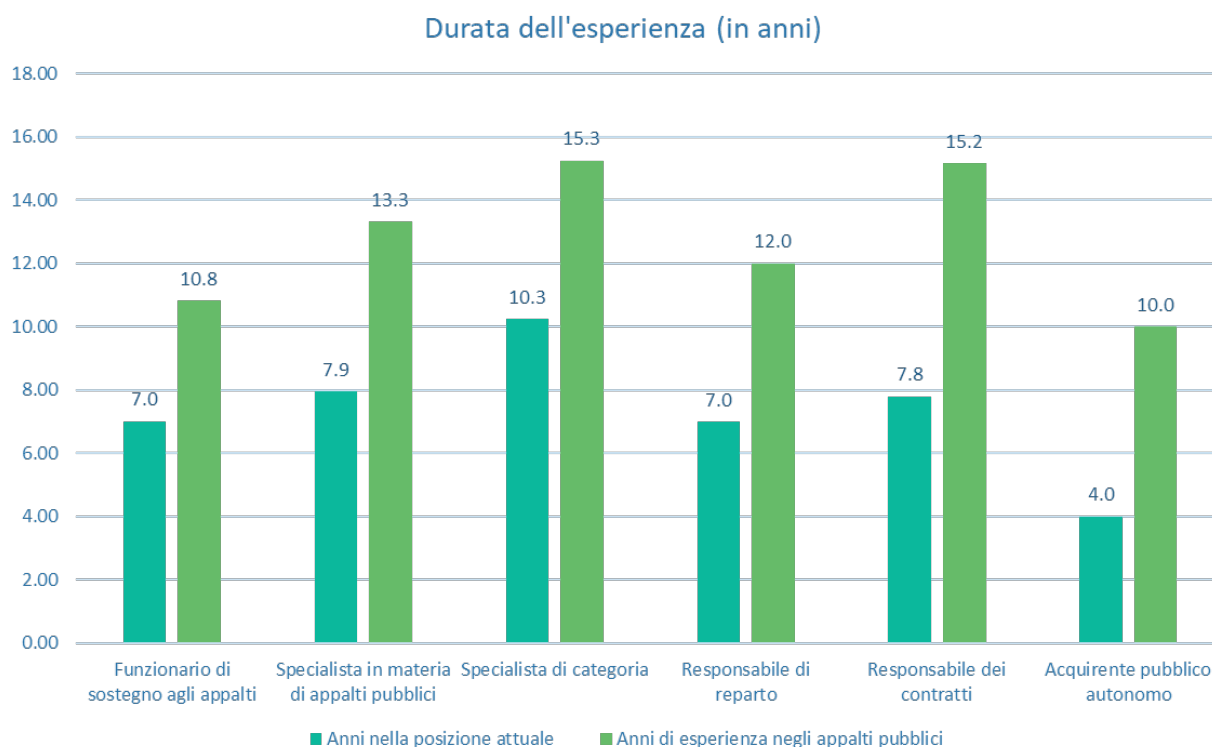
Un totale di 188 funzionari ha risposto al sondaggio. Tra questi, oltre il 50% si è identificato come funzionario di supporto agli appalti pubblici, mentre il 30% si è descritto come specialista di appalti pubblici. Solo pochi intervistati si sono identificati come specialisti di categoria (2%), manager di contratti (3%) e manager di dipartimento (2%). Questi risultati suggeriscono che i funzionari di supporto agli appalti sono il gruppo più numeroso di operatori all'interno dei soggetti aggregatori regionali, seguiti dagli specialisti in appalti pubblici. Tuttavia, non è chiaro in che misura i risultati dell'indagine rappresentino l'effettiva distribuzione dei profili professionali all'interno dei soggetti aggregatori regionali.

**Figura 2: Profili professionali dei partecipanti al sondaggio**



Nel complesso, il sondaggio ha mostrato che i professionisti degli appalti nei soggetti aggregatori regionali sono molto esperti nel loro ruolo e negli appalti pubblici in generale. In media, i professionisti hanno trascorso 7,3 anni nella loro attuale posizione, mentre hanno quasi 13 anni di esperienza negli appalti pubblici. Gli specialisti di categoria sono i più esperti, con 10,3 anni di lavoro nella posizione attuale e 15,3 anni di esperienza negli appalti pubblici. Questi risultati sembrano suggerire che il turnover del personale non rappresenta una sfida particolare per i soggetti aggregatori regionali.

Figura 3: Durata dell'esperienza in anni



### Risultati aggregati

Dai risultati del sondaggio si può trarre una classifica generale delle competenze, come mostrato in Figura 4. Alcune delle competenze fondamentali in materia di appalti pubblici hanno ottenuto i risultati migliori, ovvero il 'ciclo di vita' (2,44), la 'documentazione di gara' (2,44) e la 'strategia di gara' (2,36). Questi risultati riflettono il contesto dell'indagine, ovvero gli intervistati sono professionisti esperti in materia di appalti che lavorano in enti specializzati in appalti pubblici. Pertanto, le competenze relativamente forti nelle competenze tecniche relative agli appalti sono in linea con le aspettative.

Al contrario, le competenze riguardo 'appalti per l'innovazione' e 'appalti sostenibili' hanno ottenuto il punteggio più basso secondo l'autovalutazione dei partecipanti, con un punteggio medio di 1,37 e 1,47 rispettivamente. Ciò suggerisce che i buyer dei soggetti aggregatori regionali non hanno molta familiarità con le pratiche relative agli appalti pubblici strategici, nonostante il gruppo di intervistati possa essere considerato tra i più competenti nel contesto italiano. D'altra parte, punteggi bassi sono in linea con le aspettative, in particolare per gli appalti per l'innovazione, in quanto si tratta di una pratica di appalto relativamente nuova, che non viene applicata in modo diffuso se non per progetti pilota o azioni ad-hoc. Come tale, questa competenza può essere considerata una competenza aspirazionale che dovrebbe spingere le amministrazioni aggiudicatrici a investire nello sviluppo di questo tipo di pratica, in particolare alla luce dei progetti di investimento del PNRR.

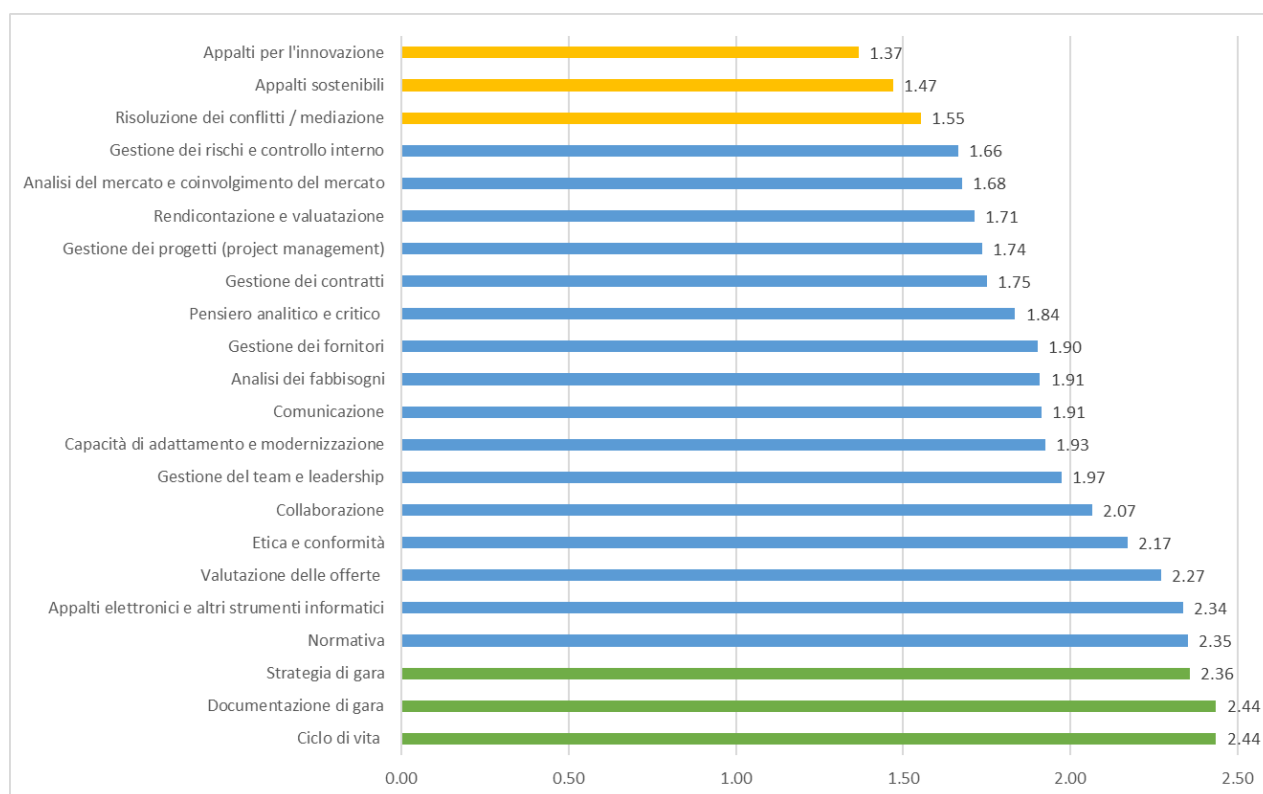
Anche le competenze 'Normativa' e 'Appalti elettronici e altri strumenti informatici' ottengono risultati relativamente buoni. Ancora una volta, questi risultati rispecchiano il campione del sondaggio proveniente dai soggetti aggregatori regionali. Tradizionalmente, la competenza legale è considerata una competenza fondamentale per l'esecuzione di un ruolo legata agli appalti pubblici. Nel contesto italiano, la conoscenza della base giuridica è importante data la complessità del quadro normativo e i suoi frequenti cambiamenti. Invece, il tema dell'e-procurement è guidato da Consip a livello nazionale e dai soggetti aggregatori a

livello regionale, dato che gestiscono le proprie piattaforme. Si riscontrano pertanto competenze relativamente sviluppate in quest'area.

In termini di competenze tecniche, la competenza "Analisi del mercato e coinvolgimento del mercato" si colloca nella fascia bassa (media di 1,68). Questo dato è piuttosto sorprendente se si considera il contesto dei partecipanti al sondaggio. In particolare, l'analisi e il coinvolgimento del mercato potrebbero essere considerati competenze fondamentali per un soggetto aggregatore, mentre i risultati suggeriscono che i funzionari addetti si classificano al di sotto del livello intermedio in quest'area. Guardando alla composizione dei risultati per profilo professionale, tuttavia, il quadro risulta un diverso. Infatti, il punteggio medio è relativamente basso solo per i funzionari di supporto agli appalti pubblici (1,41) e per gli acquirenti autonomi (1,5). I punteggi per gli specialisti degli appalti pubblici, gli specialisti di categoria, i responsabili dei contratti e i direttori di dipartimento sono invece più in linea con le altre competenze tecniche e vanno da 2,08 a 2,38 (quindi nella fascia medio-alta dei punteggi medi).

Un'ultima osservazione riguarda i punteggi dell'autovalutazione. I risultati medi si concentrano tra 1 (base) e 2 (intermedio). Considerando le medie totali, nessun punteggio medio raggiunge il 3 (avanzato) o il 4 (esperto). Ancora una volta, il quadro è leggermente diverso se si guarda alla ripartizione per profilo professionale. Pertanto, questi risultati sembrano riflettere la prevalenza dei funzionari di supporto agli acquisti, ai quali non è necessariamente richiesto di dimostrare abilità avanzate in tutte le competenze relative agli acquisti.

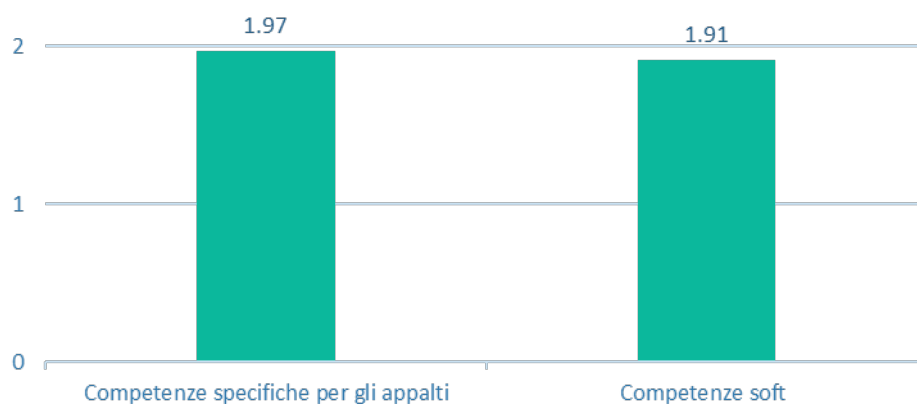
**Figura 4: Classifica delle competenze**



Nel complesso, non ci sono forti differenze tra i risultati delle competenze di soft skill e quelle relative agli acquisti, con le competenze relative agli acquisti che mostrano un risultato leggermente migliore rispetto alle competenze soft (Figura 5).



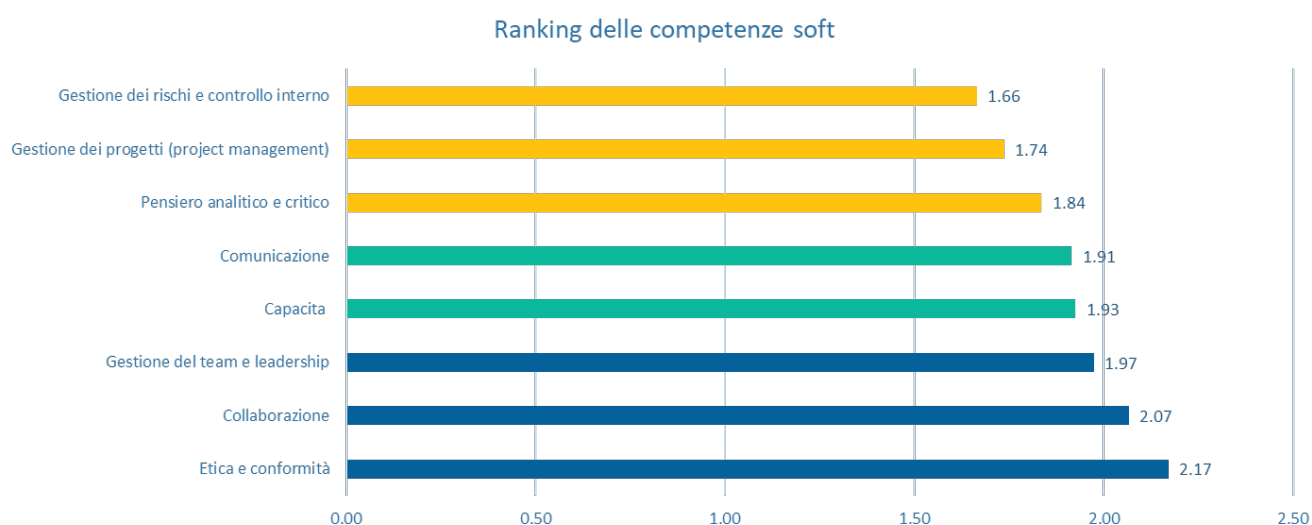
**Figura 5: Risultati medi delle competenze soft rispetto a quelle specifiche degli acquisti**



Tuttavia, l'analisi delle competenze di soft skills evidenzia alcuni aspetti importanti da tenere in considerazione per una strategia di upskilling all'interno dei soggetti aggregatori regionali (Figura 6). In particolare, la competenza "gestione del rischio e controllo interno" ottiene la valutazione più bassa, con un punteggio di 1,66. Questa competenza copre le conoscenze e le abilità relative ai diversi tipi di rischio nei processi di appalto pubblico e alle misure di mitigazione, nonché le funzioni di controllo interno e di audit. In quanto tale, può essere considerata centrale per la funzione degli appalti. La rilevanza della gestione del rischio negli appalti pubblici è sottolineata dalla Raccomandazione OCSE 2015 (OCSE, 2015<sup>[4]</sup>). Inoltre, anche la competenza di gestione dei progetti (project management) ha un punteggio relativamente basso, pari a 1,74. Data l'importanza di entrambe le competenze, questi dati possono indicare aree di miglioramento.

Al contrario, le competenze di "etica e conformità", "collaborazione" e "gestione del team e leadership" sembrano avere risultati comparativamente buoni e suggeriscono meccanismi organizzativi ben funzionanti per garantire le competenze in queste aree.

**Figura 6: Classifica delle competenze soft**



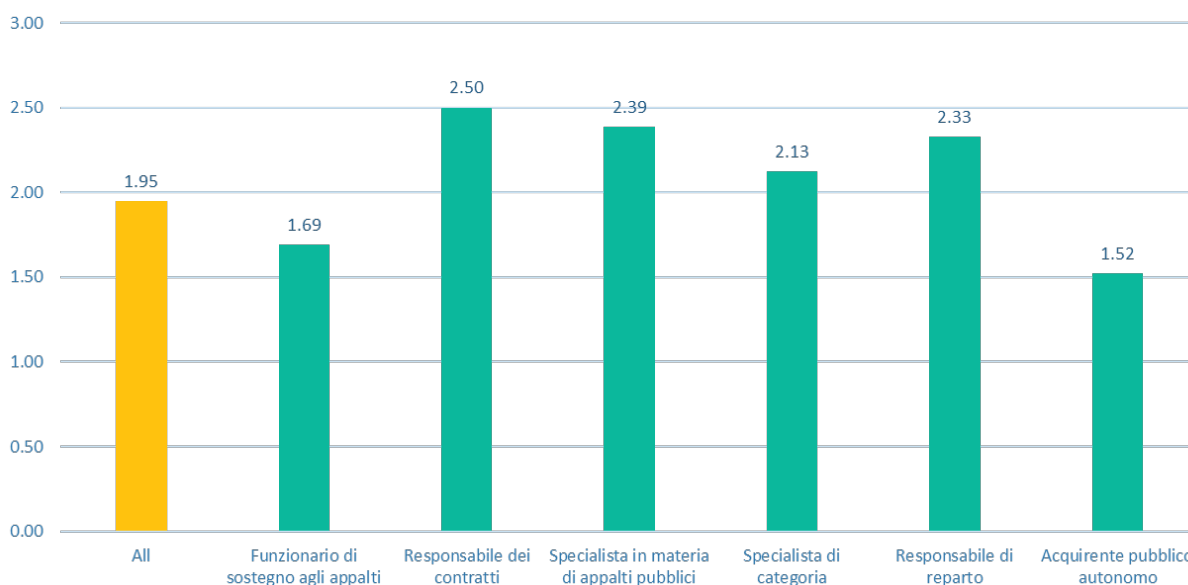
### Analisi per profilo professionale

Oltre all'analisi aggregata, è importante osservare attentamente i risultati all'interno dei profili professionali per identificare tendenze più dettagliate. Il confronto dei risultati per profilo professionale può indicare se alcuni gruppi di personale necessitano di una formazione particolare, adattata alle loro esigenze e ai loro requisiti professionali.

In primo luogo si osserva che i responsabili dei contratti emergono come i più competenti in materia di appalti pubblici su base dell'autovalutazione, con un punteggio medio di 2,50 in tutte le competenze. Seguono gli specialisti in appalti pubblici (2,39) e i direttori di dipartimento (2,33). I punteggi medi più bassi si registrano per la funzione di supporto agli appalti pubblici (1,69), indicando la necessità di rafforzare questa particolare categoria di personale, anche in considerazione del fatto che è quella più rappresentata nell'indagine.

Va notato che un numero limitato di intervistati si è identificato nelle categorie 'responsabile di contratto', 'specialista di categoria', 'responsabile di reparto' e 'acquirente autonomo', rendendo potenzialmente meno solidi i risultati per questi profili professionali. In particolare, la categoria di acquirente autonomo è rappresentata da un numero molto marginale di intervistati<sup>2</sup>.

**Figura 7: Medie per profili professionali per tutte le competenze**



Anche l'analisi dei risultati per ciascuna competenza nei vari profili professionali fornisce spunti interessanti (Figura 8). A prima vista, è facile notare che i profili del funzionario di supporto agli acquisti e dell'acquirente pubblico autonomo ottengono i punteggi più bassi per il maggior numero di competenze. Il profilo del responsabile dei contratti invece ottiene i punteggi più alti nel maggior numero di competenze, con i punteggi più alti in assoluto per la strategia di gara (3,50), la documentazione di gara (3,50) e la valutazione delle offerte (3,42).

Gli specialisti in acquisti pubblici, che rappresentano una quota consistente del campione, raggiungono il punteggio più alto per una serie di competenze tecniche e soft: acquisti sostenibili (2,01), analisi dei fabbisogni (2,46), pensiero analitico e critico (2,25), comunicazione (2,29) e collaborazione (2,38). Un

<sup>2</sup> In particolare, 2 rispondenti si sono identificati come acquirenti pubblici autonomi. Nel processo di pulizia dei dati, è stata mantenuta solo 1 risposta al sondaggio visti dubbi sull'attendibilità della risposta

risultato specifico appare piuttosto sorprendente. In particolare, gli specialisti di categoria ottengono un punteggio medio di 1,00 negli acquisti sostenibili. Ci si potrebbe aspettare che questo profilo professionale abbia competenze più specializzate in quest'area, dato che i criteri verdi e sociali sono spesso legati a particolari categorie merceologiche. Pertanto, sarebbe importante comprendere meglio i fattori alla base di questo punteggio relativamente basso.

**Figura 8: Variazioni per profilo professionale**

Competenze	Media totale	Funzionario di sostegno agli appalti	Responsabile dei contratti	Specialista in materia di appalti pubblici	Specialista di categoria	Responsabile di reparto	Acquirente pubblico autonomo
Ciclo di vita	2.44	2.22	2.92	2.81	2.38	2.75	3.00
Normativa	2.35	2.07	2.67	2.88	2.13	2.88	2.50
Appalti elettronici e altri strumenti informatici	2.34	2.11	2.83	2.71	2.50	3.13	2.00
Appalti sostenibili	1.47	1.20	1.92	2.01	1.00	1.88	0.50
Appalti per l'innovazione	1.37	1.09	2.00	1.91	1.25	1.50	0.00
Gestione dei fornitori	1.90	1.58	2.58	2.43	2.13	2.63	2.00
Analisi dei fabbisogni	1.91	1.61	2.42	2.46	2.13	2.38	1.00
Analisi del mercato e coinvolgimento del mercato	1.68	1.41	2.08	2.13	1.88	2.38	1.50
Strategia di gara	2.36	2.04	3.50	2.85	2.50	2.63	3.00
Documentazione di gara	2.44	2.13	3.50	2.92	2.63	2.63	3.00
Valutazione delle offerte	2.27	1.97	3.42	2.68	3.00	3.00	2.50
Gestione dei contratti	1.75	1.47	2.42	2.21	2.13	2.25	1.50
Rendicontazione e valutazione	1.71	1.40	2.58	2.22	2.13	2.00	1.50
Risoluzione dei conflitti / mediazione	1.55	1.27	1.92	2.03	1.88	2.13	2.00
Capacità di adattamento e modernizzazione	1.93	1.71	2.42	2.29	2.13	2.25	1.50
Pensiero analitico e critico	1.84	1.65	1.83	2.25	2.25	1.50	0.00
Comunicazione	1.91	1.71	2.25	2.29	1.88	2.13	2.00
Etica e conformità	2.17	1.98	2.58	2.56	2.00	2.00	1.00
Collaborazione	2.07	1.93	1.92	2.38	2.38	2.00	1.00
Gestione del team e leadership	1.97	1.79	2.25	2.26	2.25	2.75	1.00
Gestione dei progetti (project management)	1.74	1.42	2.67	2.21	2.50	2.50	1.00
Gestione dei rischi e controllo interno	1.66	1.45	2.33	2.03	1.75	2.00	0.00
<b>Tutte le competenze</b>	<b>1.95</b>	<b>1.69</b>	<b>2.50</b>	<b>2.39</b>	<b>2.13</b>	<b>2.33</b>	<b>1.52</b>

Ulteriori approfondimenti possono essere ottenuti esaminando in modo più dettagliato alcuni profili professionali, paragonando i risultati con le aspettative che possono essere considerate più rilevanti a seconda del profilo professionale.

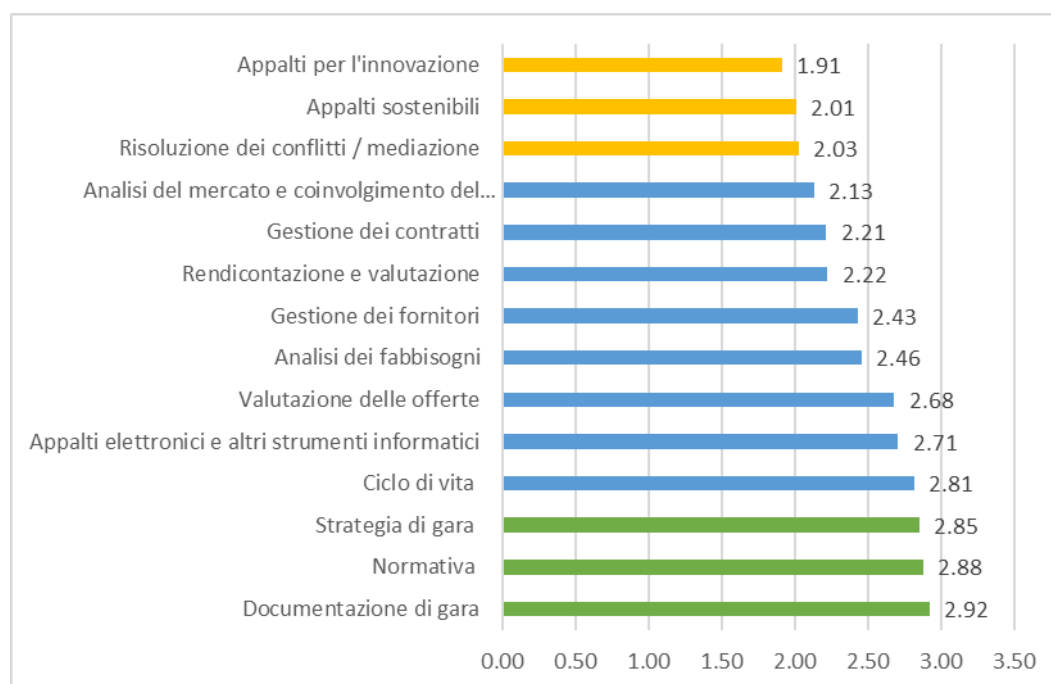
In particolare, si possono approfondire i risultati degli specialisti degli acquisti pubblici, che costituiscono una parte consistente del campione. Si potrebbe supporre che questo gruppo (più degli altri) può essere rappresentativo di una popolazione più ampia di buyers in tutto il Paese. Pertanto, i risultati possono evidenziare particolari esigenze di formazione. Un livello di competenza comparativamente più basso in queste competenze può indicare carenze nelle competenze relative agli appalti al di là dei soggetti aggregatori nazionali e può essere applicabile ai professionisti degli appalti. Analogamente alla classifica generale delle competenze in materia di appalti, le competenze con la valutazione più bassa per gli specialisti in materia di appalti pubblici sono "appalti innovativi" e "appalti sostenibili", seguite da "risoluzione dei conflitti e mediazione"<sup>3</sup> (Figura 9). Anche "analisi del mercato e coinvolgimento del

<sup>3</sup> Questa competenza richiede la conoscenza dei processi di risoluzione dei conflitti e di mediazione, compresa la gestione dei reclami e delle procedure nel contesto del sistema nazionale di ricorso.

mercato", "gestione dei contratti"<sup>4</sup> e "rendicontazione e valutazione"<sup>5</sup> si collocano nella parte bassa delle competenze relative agli appalti. Osservando questo elenco, si evince che le competenze post-aggiudicazione sono meno sviluppate e quindi potrebbero richiedere un rafforzamento. D'altra parte, gli specialisti degli appalti pubblici in un soggetto aggregatore regionale potrebbero non aver bisogno di essere altamente qualificati nelle competenze post-aggiudicazione, poiché quest'ultime potrebbero essere meno rilevanti per gli acquisti centralizzati (a seconda di come è strutturato il soggetto aggregatore).

Una simile tendenza riguardo alle competenze post-aggiudicazione può essere identificata per il profilo professionale del responsabile del contratto. Infatti le competenze post-aggiudicazione non sono molto sviluppate, ovvero "risoluzione dei conflitti e mediazione", "gestione del contratto" e "rendicontazione e valutazione" (Figura 10). Questo risultato potrebbe sorprendere visto che le aspettative riguardo alle competenze nella fase di gestione dei contratti sono maggiori per il profilo responsabile dei contratti. Va notato che queste osservazioni potrebbero non riflettere il contesto particolare dei soggetti aggregatori regionali, dove il ruolo dei responsabili dei contratti potrebbe essere incentrato su altri compiti, in cui le competenze post-aggiudicazione non hanno una forte rilevanza.

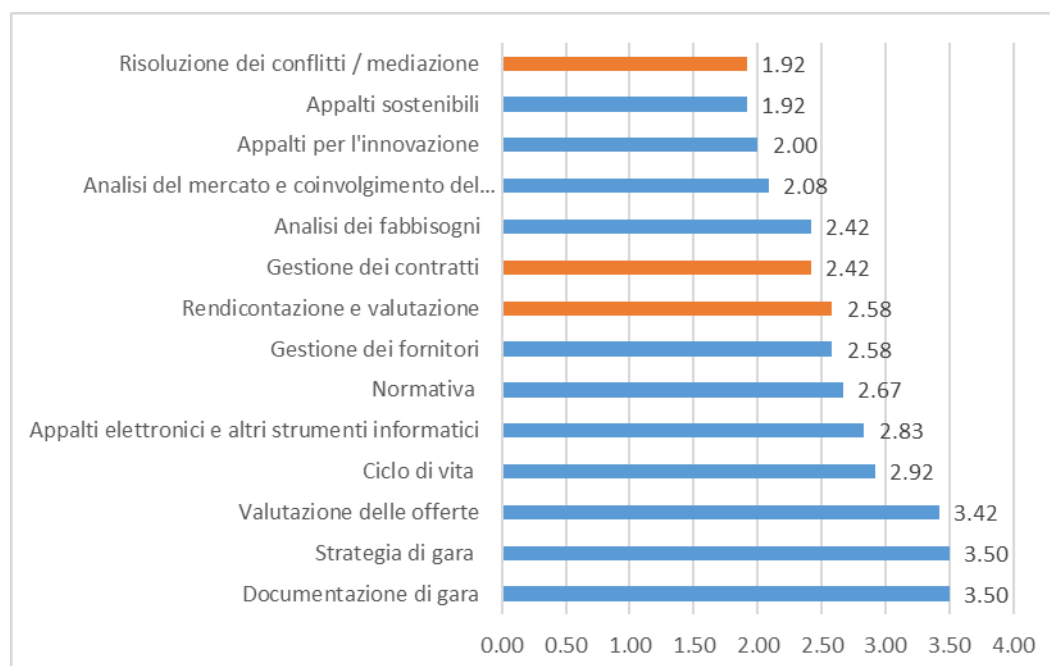
**Figura 9: Competenze in materia di appalti pubblici degli specialisti degli appalti pubblici**



<sup>4</sup> Questa competenza richiede la conoscenza dei principi di gestione dei contratti per garantire una consegna corretta, in conformità con tutti i requisiti legali e le specifiche tecniche, nonché considerazioni sulla logistica e sulla gestione delle scorte.

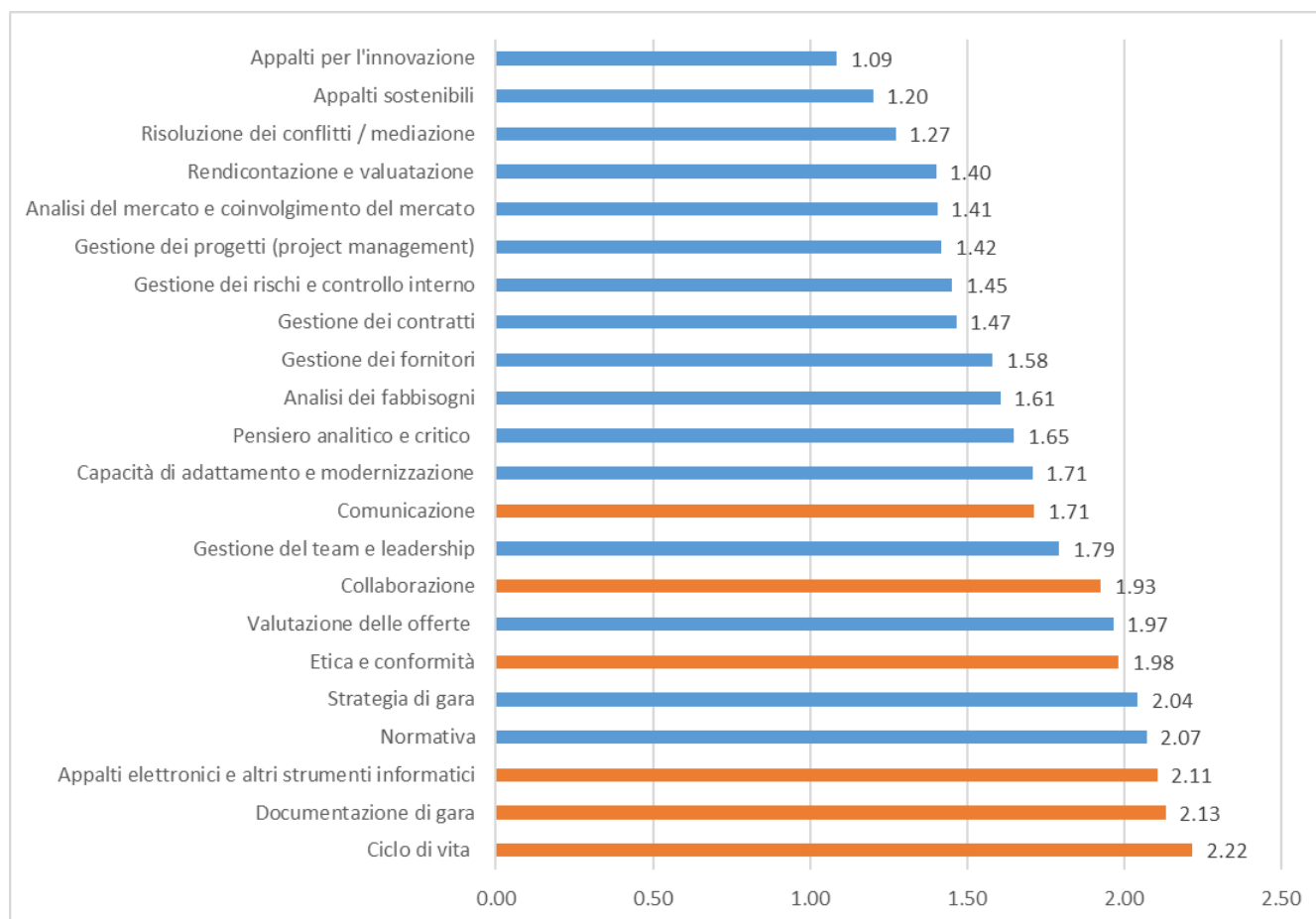
<sup>5</sup> Questa competenza richiede la conoscenza di strumenti e tecniche di monitoraggio per l'attuazione e l'esecuzione dei contratti.

**Figura 10: Competenze post-aggiudicazione per il responsabile del contratto**



In base al tasso di risposta, i funzionari di supporto agli appalti pubblici costituiscono un'ampia fetta della forza lavoro nel settore degli appalti nei soggetti aggregatori regionali. È quindi importante esaminare i risultati di questo profilo professionale in modo più dettagliato. Il quadro di riferimento di ProcurComp<sup>EU</sup> identifica una serie di competenze che sono tipicamente le più importanti per i funzionari di supporto agli acquisti (Commissione europea, 2020<sup>[5]</sup>). Queste includono il "ciclo di vita", la "documentazione di gara", "gli appalti elettronici e gli strumenti informatici", l'"etica e la conformità", nonché la "comunicazione" e la "collaborazione" come soft skills. Dall'analisi emerge che i funzionari di supporto agli acquisti ottengono risultati relativamente buoni nelle aree in cui ci si aspetta che mostrino le maggiori capacità in base al loro profilo professionale (Figura 11). Ancora una volta, questa osservazione deve essere presa con cautela, poiché l'esercizio pilota non ha assegnato valori specifici alle competenze per ogni profilo professionale. Pertanto, le aspettative sulle competenze dei funzionari di supporto agli acquisti potrebbero variare a seconda del contesto organizzativo.

**Figura 11: Competenze rilevanti per i funzionari di supporto agli appalti pubblici basate su ProcurComp<sup>EU</sup>**



## Raccomandazioni

### **Azioni per rafforzare la formazione sugli appalti pubblici sulla base dei risultati di ProcurComp<sup>EU</sup>**

Sulla base dei risultati dell'indagine pilota, è possibile trarre una serie di indicazioni concrete per rafforzare la professionalizzazione degli appalti nei soggetti aggregatori regionali.

*Percorsi di formazione dedicati per gli specialisti degli acquisti e i funzionari di supporto agli acquisti*

I profili professionali di "specialista in appalti" e "funzionario di supporto agli appalti" sono stati maggiormente rappresentati nell'indagine, rappresentando insieme il 92% del campione. Data la loro evidente ampia rappresentanza, ITACA, i soggetti aggregatori regionali e le autorità italiane potrebbero sviluppare dei percorsi di formazione specifici per queste categorie di personale.

La necessità di percorsi formativi mirati deriva da due fattori principali: a) questi due gruppi professionali mostrano differenze significative nel livello di abilità registrato per un ampio numero di competenze; e b) le competenze da rafforzare sono verosimilmente molto diverse tra queste categorie di personale.

Pertanto, le autorità italiane potrebbero progettare dei corsi di formazione dedicati che tengano conto dell'attuale livello di competenze osservato e delle esigenze specifiche legate alla figura professionale.

#### *Formazione mirata sugli appalti pubblici strategici*

Uno dei principali risultati dell'esercizio pilota di ProcurComp<sup>EU</sup> mette in evidenza che le competenze in materia di appalti pubblici strategici sono poco sviluppate nel campione del sondaggio. Questo dato comprende sia gli appalti innovativi, cioè una pratica di appalto avanzata che viene tipicamente applicata per risolvere un particolare fabbisogno, sia gli appalti sostenibili, che comprendono gli appalti pubblici verdi, cioè una pratica ben radicata nel quadro giuridico italiano.

È auspicabile che ITACA, i soggetti aggregatori, e le autorità italiane compiano sforzi significativi per rafforzare queste competenze, in particolare alla luce dei progetti di investimento provenienti del PNRR. Infatti, è probabile che le priorità verdi e di innovazione saranno attuate attraverso strategie di procurement. Pertanto una formazione dedicata agli appalti strategici consentirebbe ai funzionari addetti di essere in grado di svolgere questo compito al meglio.

#### *Formazione incentrata sugli appalti: Analisi di mercato e coinvolgimento del mercato, Risoluzione dei conflitti e mediazione, Gestione dei contratti, Rendicontazione e valutazione*

I risultati suggeriscono che un certo numero di competenze relative agli acquisti deve essere rafforzato. In particolare, la competenza riguardo l'analisi e il coinvolgimento del mercato registra un punteggio relativamente basso. Come evidenziato in varie analisi dell'OCSE e nella Raccomandazione OCSE sugli appalti del 2015 (OCSE, 2015[4] ) questa competenza è fondamentale per il raggiungimento dei risultati previsti da una gara, poiché la mancanza di una solida analisi e di un solido coinvolgimento del mercato spesso porta a degli appalti non ottimali. Inoltre, l'analisi e il coinvolgimento del mercato sono un prerequisito per molte pratiche avanzate di acquisti pubblici, tra cui gli acquisti strategici.

Altre competenze che richiedono un rafforzamento sono per lo più concentrate nella fase di gestione del contratto, in particolare "risoluzione dei conflitti e mediazione", "gestione del contratto" e "rendicontazione e valutazione". ITACA e i soggetti aggregatori e le autorità italiane preposte potrebbero valutare la necessità di rafforzare queste competenze, se in linea con le loro esigenze operative.

#### *Formazione incentrata sulle soft-skills: Gestione dei rischi e controllo interno, gestione dei progetti, pensiero analitico e critico.*

Per quanto riguarda le soft skills, i risultati indicano la necessità di rafforzare una serie di competenze specifiche per tutti i profili professionali degli appalti pubblici. In particolare, "gestione dei rischi e controllo interno", ma anche "project management" e "pensiero analitico e critico". Il rafforzamento delle competenze in materia di gestione dei rischi e controllo interno apporterebbe un valore aggiunto significativo al processo di approvvigionamento, consentendo di gestire meglio i rischi a cui gli appalti sono esposti. Allo stesso modo, forti competenze nella gestione dei progetti (project management) assicurano che gli appalti vengano completati entro tempi definiti. Infine, il pensiero analitico e critico è essenziale per analizzare e valutare le informazioni per portare a termine in modo efficace un processo di approvvigionamento.

ITACA, i soggetti aggregatori e le autorità italiane potrebbero prendere in considerazione la possibilità di istituire della formazione dedicata a queste soft skills. La formazione potrebbe essere composta sia da formazione classica ma anche da formazione 'on-the-job'.

### **Azioni per migliorare l'uso di ProcurComp<sup>EU</sup>**

Il progetto pilota con ITACA e i soggetti aggregatori regionali è stato condotto con l'idea di un'ampia diffusione del quadro ProcurComp<sup>EU</sup> a livello nazionale, come indicato nella Strategia nazionale di professionalizzazione degli appalti. Pertanto, questo progetto pilota ha fornito l'opportunità di raccogliere alcuni insegnamenti per una seconda fase di utilizzo di ProcurComp<sup>EU</sup>.

*Garantire una migliore definizione e comprensione dei vari ruoli all'interno della funzione acquisti potrebbe contribuire a una maggiore professionalizzazione.*

L'uso di ProcurComp<sup>EU</sup> potrebbe essere rafforzato da una migliore comprensione dei vari ruoli attivi all'interno della funzione acquisti (e dei corrispondenti profili professionali). Per il presente esercizio, è stato difficile stabilire in che misura i profili professionali selezionati corrispondano ai ruoli e alle responsabilità interne ai soggetti aggregatori regionali. Infatti, la maggior parte di coloro che hanno risposto si sono identificati come funzionari di supporto agli acquisti, ma non è chiaro se ogni persona in questa categoria abbia la stessa comprensione del proprio ruolo e svolga le stesse funzioni. Pertanto, potrebbe essere possibile adattare i profili professionali per riflettere al meglio le realtà della forza lavoro, sia all'interno delle singole stazioni appaltanti.

Vari paesi dell'OCSE hanno definito i profili professionali legati agli appalti pubblici. Ad esempio, la Francia ha introdotto un quadro di riferimento delle risorse umane per gli acquisti pubblici che definisce la "famiglia" professionale degli acquisti comprendendo 5 aree di attività e 27 professioni registrate nel settore degli acquisti. Le 5 aree di attività comprendono il responsabile degli acquisti, l'acquirente, il consulente di ingegneria degli acquisti, il redattore di appalti pubblici e il fornitore/acquirente. L'obiettivo della famiglia professionale degli acquisti è quello di riconoscere l'intera funzione degli acquisti pubblici come un percorso di carriera distinto all'interno del settore pubblico ( Commissione Europea, 2017<sup>[6]</sup> ).

Nel contesto italiano, i profili professionali potrebbero riflettere il ruolo del Responsabile Unico per il Procedimento (RUP). Attualmente, questa figura non compare nei profili professionali. La definizione dei profili professionali consente di comprendere i punti di forza e di debolezza specifici e pertanto di indirizzare meglio gli sforzi di professionalizzazione. Inoltre, la definizione dei ruoli e dei profili professionali favorisce una maggiore professionalizzazione della funzione degli appalti. In particolare, genera una comprensione comune dei ruoli e delle responsabilità all'interno del procurement. Infine, una migliore comprensione dei profili professionali consente una strategia di formazione e aggiornamento più mirata, ad esempio concentrandosi sulle esigenze di specifici profili professionali.

*L'utilizzo di livelli di competenza target per profilo professionale consentirebbe di indirizzare meglio gli sforzi formativi.*

Un altro elemento di ProcurComp<sup>EU</sup>, che potrebbe essere applicato nel contesto italiano, è l'uso di "livelli di competenza target" per ogni competenza. Questi livelli target dovrebbero essere adattati al profilo professionale, riflettendo così il livello di competenze atteso in base alla particolare funzione lavorativa. Ad esempio, un responsabile di reparto avrà livelli di competenza target più elevati per la gestione del team e la leadership rispetto ad un addetto al supporto degli acquisti. Allo stesso modo, i livelli target per le competenze tecniche specifiche degli acquisti sarebbero più alti per gli specialisti degli acquisti, rispetto ai funzionari di supporto agli acquisti. I gestori di contratti avrebbero livelli di competenza target più elevati per quanto riguarda le competenze post-aggiudicazione.

La definizione dei livelli di target è certamente complessa, dato che può essere influenzato da una serie di parametri. Le aspettative sui livelli target possono variare a seconda della cultura organizzativa, del livello di competenze attuale, o di altri fattori. Di conseguenza, potrebbe essere difficile trovare un denominatore comune a livello nazionale. Inoltre, fissare livelli di target troppo ambiziosi può essere



controproducente e danneggiare la motivazione del personale, mentre fissarli troppo bassi potrebbe non dare lo slancio necessario per richiedere investimenti nell'aggiornamento professionale.

Nonostante le sfide legate alla definizione dei livelli target, l'applicazione di questo elemento di ProcurComp<sup>EU</sup> porterebbe notevoli benefici. Definendo le aspettative per un determinato livello di competenze o conoscenze da parte dei funzionari addetti agli acquisti a seconda del loro ruolo, è possibile concentrare gli sforzi formativi sulle competenze con le esigenze più significative (cioè con maggiori 'gaps'). Infatti, non è necessario che tutti i funzionari addetti agli acquisti abbiano gli stessi livelli di abilità in ogni competenza, e la definizione di livelli target consente un'analisi dettagliata basata sulle lacune. In base all'analisi dei gaps, si potrà andare a formare in modo mirato i profili professionali in base alla competenze di cui hanno maggiormente bisogno e/o mostrano le maggiori lacune.

Per ovviare alle difficoltà di definizione dei livelli target, ITACA, i soggetti aggregatori regionali, e le autorità nazionali potrebbero definire livelli target raccomandati, lasciando aperta la possibilità di adattare questa funzionalità agli utilizzatori.

## Riferimenti

- Commissione europea (2020), *ProcurCompEU - Quadro europeo delle competenze per i professionisti degli appalti pubblici*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/procurcompeu-ecf\\_for\\_pp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/procurcompeu-ecf_for_pp_en.pdf). [5]
- Commissione europea (2017), *Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici: Library of good practices and tools - Accompanying the European Commission Recommendation on the professionalisation of public procurement*, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32184>. [6]
- Commissione europea (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment Funds (ESI) Final Report Scritto da*. [2]
- OCSE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Parigi, <https://dx.doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [1]
- OCSE (2015), *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULL'APPALTO PUBBLICO Direzione per la governance pubblica e lo sviluppo territoriale*, OECD Publishing, Parigi, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (consultato il 9 gennaio 2020). [4]
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Strategia Professionalizzante e Piano di Formazione in tema di appalti pubblici*, [https://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca\\_progetti/Strategia\\_prof.\\_piani\\_formazione\\_in\\_appalti\\_publici/Strategia\\_professionalizzante.pdf](https://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Strategia_prof._piani_formazione_in_appalti_publici/Strategia_professionalizzante.pdf). [3]