

Processi di acquisto, il nodo formazione tra risorse scarse e competenze della Pa

Con deliberazione dell'11 ottobre Anac ha aggiornato le linee guida sulla nomina e compiti del responsabile del procedimento (RUP). Nel documento l'Autorità ha ribadito l'importanza delle competenze e della formazione per la gestione dei processi di acquisto. Una PA competente è in grado, secondo il ragionamento del regolatore, di programmare, acquistare ed eseguire il contratto in maniera non solo più efficiente ed efficace, ma anche più trasparente e integra.

Tre sono gli assi portanti della politica di costruzione delle competenze all'interno della funzione acquisti:

1. il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) che richiedono alle amministrazioni di svolgere la formazione specifica sulle misure di prevenzione della corruzione, di formare i propri Responsabili Prevenzione della Corruzione (RPC), ma anche di costruire un sistema di competenze aziendale che consenta un'applicazione efficace della rotazione degli incarichi;
2. il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell'Art. 38 del Codice dei Contratti, che pone tra i requisiti base di valutazione la presenza di un "sistema di formazione ed aggiornamento del personale";
3. l'obbligo di formazione ai sensi dell'art. 31 c.9 del Codice dei Contratti. Tale obbligo è declinato dalle linee guida n.3 sulla nomina e compiti del responsabile del procedimento (RUP) nell'acquisizione di "competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione" attraverso una formazione in materia di Project Management.

Tuttavia, a fronte di tali aspirazioni, resta il nodo delle risorse finanziarie per sostenere l'acquisto di programmi di formazione veramente qualificanti, e per consentire alle amministrazioni di dotarsi di figure con un background adeguato al mutato contesto economico e organizzativo.

Gli investimenti in formazione hanno subito – insieme agli investimenti in infrastrutture – l'impatto delle politiche di contenimento della spesa. Nelle amministrazioni territoriali (regioni, enti locali, università, aziende sanitarie, camere di commercio) la spesa per la formazione del personale è diminuita del 34% tra il 2008 e il 2016. Nei comuni il calo è stato del 49%, nelle province, che pure mantengono importanti compiti non solo di programmazione, ma di gestione di infrastrutture, dell'87%, mentre per le regioni la spesa è rimasta invariata.

Possibili risorse avrebbero potuto provenire dai fondi strutturali, che tra i propri obiettivi tematici hanno anche il capacity building della PA (c.d. OT11) con stanziamenti nel periodo 2014-2020 per 287,8 milioni di euro tra Por e Pon. Il condizionale è d'obbligo, perché non solo le Regioni hanno dimostrato in generale poca sensibilità a programmare interventi di effettivo rafforzamento delle competenze, ma anche, stando al rapporto di monitoraggio dell'OT11, risulta che al 31/12/2016 solo il 9,3% delle risorse stanziate erano state impegnate ed erano stati effettuati pagamenti per meno di un milione di euro. Una fonte importante di finanziamento potrebbe provenire, laddove il legislatore intervenisse in modo opportuno, dagli incentivi per le funzioni tecniche ex art. 113 c.4 del Codice, prevedendo in modo esplicito che queste risorse possano essere impiegate anche per sostenere iniziative di formazione. Ma quali sono le competenze necessarie per la funzione acquisti pubblica in un sistema che, anche a seguito dell'impulso dato alle centrali di committenza e ai soggetti aggregatori, si va configurando a rete? La figura allegata prova a fare una sintesi delle competenze che i vari nodi dovrebbero possedere. Ciò che preme sottolineare è che l'investimento in competenze deve avvenire a tutti i livelli, ruoli e attori e deve quindi coinvolgere anche gli operatori di mercato, specie le PMI. Perché le centrali di committenza/soggetti aggregatori riescano ad operare efficacemente, è necessario, infatti, che esse abbiano connessioni e interlocutori forti sul territorio nella rispettiva suddivisione di ruoli e responsabilità. Le imprese, inoltre, devono essere in grado, rafforzando a loro volta capacità e competenze, di operare in un contesto di domanda pubblica che evolve sia per le caratteristiche, sia per le modalità operative d'acquisto sempre più improntate alla digitalizzazione.

Se i fabbisogni formativi sono chiari e le risorse, potenzialmente disponibili, riescono a essere rese utilizzabili, diventa, però, fondamentale che la PA apprenda anche ad acquistare formazione: selezionando i programmi, appropriati e coerenti con le nuove competenze richieste, e le istituzioni in grado di garantire la migliore qualità in termini di esperienza del corpo docente, capacità di lettura dei fabbisogni, progettazione dell'intervento formativo, modalità di verifica e attestazione delle competenze acquisite, disponibilità al follow up dei partecipanti e delle aziende pubbliche e private in un percorso di sviluppo del sistema.

SDA Bocconi, da sempre ingaggiata nella formazione dei manager pubblici, ha ulteriormente rafforzato il suo impegno attraverso un'iniziativa congiunta di ricerca sul campo e formazione, Masan (Management degli acquisti e dei contratti in sanità) attraverso la costituzione di un Osservatorio, inaugurato con un convegno che si è tenuto il 26 ottobre a Milano, a integrazione dello storico programma di perfezionamento, che è stato interamente riprogettato per consentire un investimento formativo allineato alle raccomandazioni di Anac e all'evoluzione degli acquisti nel settore sanitario. L'osservazione continua e la ricerca sul campo dello scenario in evoluzione consentono di affrontare queste sfide nella prospettiva di un rafforzamento delle competenze e della sostenibilità della spesa pubblica.

Le competenze nel sistema a rete degli acquisti pubblici (fonte: elaborazione degli autori)

CENTRALE COMMITTENZA / SOGGETTO AGGREGATORE



- Aggregazione dei fabbisogni
- Sourcing
- Procurement
- Network management
- Strategia
- Leadership

Capacità di dialogo con il mercato

Capacità di rispondere a fabbisogni evoluti espressi dal territorio

ENTE TERRITORIALE



- Analisi dei fabbisogni aziendali
- Sourcing
- Procurement
- Supply management
- Contract management
- Monitoraggio e valutazione della fornitura
- Gestione del rapporto con il fornitore

Enfasi sulle capacità manageriali sul pre e post aggiudicazione

Competenze giuridiche funzionali alla gestione del rapporto con le centrali, enfasi su norme dei contratti vs procedure aggiudicazione

FORNITORE



- Analisi della committenza
- Capacità di interpretare i fabbisogni del cliente pubblico
- Capacità di rispondere alle gare
- Gestione del rapporto con il committente
- Capacità di gestione del contratto pubblico

Capacità di interazione su più livelli (territorio – centro)

Spese Formazione escluse amministrazioni centrali (elaborazione dati RGS SIOPE 2008-2016)

