# CANTIERI DELLA PA DIGITALE

# PROCUREMENT PUBBLICO

# REPORT 2017

FPA DIGITAL 360

La redazione del report 2017 del Cantiere Procurement pubblico
è stata curata da Eleonora Bove.

I contenuti del report rappresentano il risultato del lavoro di rielaborazione degli spunti emersi
nel corso del dibattito tra tutti i protagonisti del Cantiere.

CANTIERI DELLA PA DIGITALE
Cantiere Procurement pubblico - Report 2017 - Edizioni ForumPA – ISBN 9788897169536
I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza
**Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia (CC BY-NC-SA 3.0 IT)**

Finito di impaginare: marzo 2018

CANTIERI DELLA PA DIGITALE

# PROCUREMENT PUBBLICO

REPORT 2017

FPA DIGITAL 360

# INDICE

L'INIZIATIVA CANTIERI DELLA PA 5

INTRODUZIONE 7

SCENARI 10

Trasparenza, sostenibilità e analisi della spesa: ecco come cambierà il procurement pubblico

La riforma degli appalti pubblici: stato dell'arte e prospettive di concreta attuazione

FOCUS 2017 19

1. STANDARDIZZAZIONE DEI FABBISOGNI DI ACQUISTO 20

**1.1** Il contesto di riferimento

**1.2** Spunti emersi dal dibattito

**CASE STUDY** La soluzione di Arca Lombardia per rilevare i fabbisogni 24

2. RATING D'IMPRESA E QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI 26

**2.1** Il contesto di riferimento

**2.2** Spunti emersi dal dibattito

**CASE STUDY** Così Mercurio ha cambiato i processi di acquisto in Trentino 29

I PROTAGONISTI DEL CANTIERE 33

# L'INIZIATIVA CANTIERI DELLA PA

di **Eleonora Bove**, content manager FPA

Le esperienze e le buone pratiche sono in grado, se condivise, di dare un vantaggio competitivo ad ogni organizzazione, compresa la pubblica amministrazione che non a torto è stata definita la più grande azienda del Paese. La chiave del cambiamento sta quindi nel rimettere al centro le persone, le loro conoscenze e relazioni. La *sharing knowledge* genera altra conoscenza ed è proprio questo di cui ha bisogno la nostra PA. Non abbiamo bisogno di norme, quelle ce ne sono anche troppe, ma di **relazioni,** in cui coloro che credono che si possa fare innovazione nella pubblica amministrazione possano trovare un patrimonio cognitivo, competenze e know-how per realizzare azioni concrete di innovazione. Nel 2016 FPA ha lanciato i "Cantieri della PA digitale": **laboratori** in cui i più autorevoli operatori pubblici e privati si sono incontrati per discutere e disegnare i percorsi di attuazione della PA digitale in altrettante aree verticali e trasversali dell'informatica pubblica: cittadinanza, documenti, procurement, scuola, pagamenti, sanità, sicurezza e patrimoni pubblici. Ogni Cantiere opera attraverso un **tavolo di lavoro ristretto** che si riunisce 4 volte all'anno ed esamina lo stato dell'arte del tema; gli ostacoli normativi, di risorse o di comportamenti che rendono problematico il cambiamento; le migliori esperienze italiane e straniere; gli scenari tecnologici più avanzati e le possibilità che questi possono aprire; le modalità di realizzazione dei progetti. Obiettivo: accompagnare lo sviluppo digitale dell'amministrazione italiana, attraverso più canali di confronto e approfondimento, per un sistema più equo e sostenibile.

Con Cantieri PA abbiamo dato vita a rapporti basati su linguaggi e valori comuni che hanno generato nuovi saperi ed esperienze. È stato subito un successo, non scontato per un progetto di questo tipo che voleva mettere insieme soggetti pubblici e professionisti dell'ICT con l'obiettivo di lavorare in modo fattivo e attuale ad una PA più veloce, efficiente e attenta alle esigenze dei cittadini. In parole semplici: una PA in grado di produrre "valore pubblico". Solo dall'azione congiunta di tutte le componenti in gioco: governo, imprese, università e cittadinanza attiva può venire l'innovazione. E l'azione di FPA è pro-

prio quella di favorire la collaborazione tra soggetti diversi, ma comunemente impegnati a sostenere il cambiamento, perché questo ultimo sia possibile.

All'edizione 2017 hanno preso parte: in totale 250 soggetti, tra cui 200 operatori della PA provenienti da 115 differenti amministrazioni (tra gli altri: 38 grandi enti centrali, 10 Regioni e 20 comuni capoluogo) e i rappresentanti delle 23 aziende partner dei Cantieri.
Siamo usciti dalle sale convegno per entrare in "cantieri" attivi, dove ci rimbocchiamo le maniche e ci apriamo allo scambio di visioni e esperienze. Il segreto sono le relazioni ed una metodologia di lavoro nuova, un format rinnovato a partire dai contenuti, che rispondono ad una domanda operativa: "come" fare innovazione.

**Abbiamo dato una struttura alla collaborazione, senza rinunciare a metter insieme soggetti, approcci epistemologici e interessi diversi in un unico momento di lavoro.** Che non si esaurisce nei quattro incontri in presenza, previsti per ciascun tavolo, ma che prosegue on line sulla **piattaforma** pensata e progettata da FPA affinché il confronto tra i protagonisti del tavolo e tra questi e la propria comunità di riferimento sia continuo. Questo nuovo spazio virtuale non è soltanto strumento di lavoro a supporto del tavolo negli intervalli temporali tra gli incontri in presenza, ma un vero e proprio spazio di condivisione e confronto tra i diversi operatori della PA centrale e locale responsabili dell'attuazione delle specifiche policy inerenti le varie aree verticali del processo di digitalizzazione della PA.

Unendo il lavoro in presenza e l'attività on line, intorno a ciascun tavolo di lavoro si stanno creando delle vere e proprie **comunità epistemiche**, ovvero network di referenti pubblici accomunati non soltanto da analoghi ruoli formali all'interno delle rispettive amministrazioni, ma anche e soprattutto dalla condivisione di expertise, conoscenze e valori comuni rispetto ai processi di innovazione della PA: dai responsabili dello sviluppo dei servizi online per cittadini e imprese, ai referenti dei progetti di dematerializzazione e gestione documentale; dai coordinatori della sicurezza informatica degli enti centrali e locali, ai responsabili dell'innovazione dei processi di approvvigionamento della PA; dai protagonisti dei progetti di innovazione degli ambienti di apprendimento nella Scuola, a quelli relativi alla digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale.

Le community dei Cantieri si configurano quindi come **laboratori multidisciplinari permanenti.** Un lungo percorso di analisi e condivisione, aperto e interattivo, in cui le politiche vengono esaminate con i tanti punti di vista coinvolti, abbattendo le linee che separano in silos ogni ufficio, ente, processo per far uscire problematiche diffuse e ostacoli a cui trovare, insieme, le soluzioni.

# INTRODUZIONE

di **Caterina Acquarone**, coordinatore del Cantiere Procurement pubblico

Un altro anno di lavoro per il Cantiere dedicato al tema del procurement pubblico ha visto radunati intorno ad un tavolo i principali protagonisti del mondo degli appalti pubblici italiani per confrontarsi una volta di più sia tra loro che con alcuni rappresentanti del mondo delle imprese direttamente coinvolti in questi processi, con il ruolo di sponsor (Bravo Solution, Bureau Van Dijk e Cast), ma anche come profondi conoscitori del tema dal punto di vista di chi fornisce alla PA italiana gli strumenti soprattutto tecnologici per operare con strumenti sempre più spesso digitali a supporto di processi efficienti e trasparenti. Il Cantiere procurement pubblico da me coordinato è stato ospitato presso la Biblioteca del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che ha assunto un ruolo centrale e di coordinamento in merito al tema degli Appalti proprio in base alle previsioni del nuovo Codice.

Il 2017 è stato infatti l'anno del Codice e del Correttivo, o meglio della sua attualizzazione e messa alla prova in quanto passaggio fondamentale verso un quadro normativo del sistema degli appalti pubblici in Italia più chiaro e semplificato, stazioni appaltanti più efficienti e professionali, gare più semplici e trasparenti, maggiore apertura alla concorrenza, soprattutto nel settore delle concessioni e dei servizi pubblici locali, sistema dei controlli più coordinato ed efficiente. Come afferma lo stesso Ministero, il Codice è parte integrante della più ampia Strategia per la riforma del sistema degli appalti pubblici in ragione della centralità che il settore degli appalti pubblici riveste nel contesto dei fondi strutturali e degli investimenti. La strategia ha l'obiettivo di proporre soluzioni ed azioni migliorative volte a superare le principali criticità del sistema degli appalti pubblici in Italia.

In linea con tutto ciò il lavoro del Cantiere ha visto come temi, sul tavolo del confronto, la valutazione degli operatori economici e il tema del vendor rating, la digitalizzazione dell'intero processo di acquisto messa al centro del dibattito dalle previsioni del nuovo Codice dei Contratti pubblici e delle Concessioni e la

valutazione delle performance dei Fornitori di beni e servizi (con alcune puntate fuori programma sul tema della valutazione delle Stazioni Appaltanti). Devo dire con sincerità che sono stupita - ogni volta molto favorevolmente - dall'impegno e dall'entusiasmo che i rappresentanti delle circa venti Amministrazioni ed Organizzazioni pubbliche, centrali e locali partecipanti, pongono nel partecipare (sottoponendosi spesso a lunghi viaggi), per discutere e confrontarsi sugli scenari evolutivi del settore e del Paese. Tra le esigenze espresse dai partecipanti durante gli incontri va ricordata l'assoluta necessità di fare sistema e di ripensare le proprie modalità organizzative per raggiungere gli obiettivi e le sfide poste dallo scenario socio-economico e dall'evoluzione della normativa. Parole d'ordine costanti: semplificazione, standardizzazione, interoperabilità e trasparenza.

Il lavoro del Cantiere 2017 si è svolto tramite quattro incontri nel periodo compreso tra aprile ed ottobre ed è stato dedicato a fare il punto sulla **digitalizzazione delle procedure d'acquisto nella logica dell'e-procurement end-to-end** quale leva per garantire una maggiore efficienza dei processi amministrativi e per il controllo e la razionalizzazione della spesa pubblica; in seguito la discussione si è spostata su **processi e sistemi di valutazione dei fornitori** ed ha trovato tutti concordi sulla necessità di definire criteri quantitativi ed oggettivi, da preferire generalmente a quelli di tipo qualitativo, il cui utilizzo è comunque imprescindibile soprattutto per alcuni tipi di servizi. Il terzo incontro si è occupato del tema della **qualificazione delle Stazioni Appaltanti** e in particolare di profili necessari per gli Uffici Acquisti e di qualità dei processi gestiti dai Soggetti aggregatori oltre che di valutazione delle performance degli stessi in linea con l'esigenza sentita da tutti gli Stakeholder di garantire i migliori risultati in termini di benefici, cost saving, tempi d'esecuzione, livello di competizione delle gare, corrispondenza in termini di qualità e quantità tra richiesto e ricevuto. Dulcis in fundo si è parlato di **standardizzazione e analisi dei fabbisogni d'acquisto** oltre che di rating d'impresa, al fine di finalizzare gli spunti emersi negli incontri precedenti.

Il filo conduttore dei vari temi è stato il disegno prefigurato dall'art. 44 del Codice, che ha fissato un obiettivo temporale molto ambizioso per le PA: la piena digitalizzazione delle procedure d'acquisto già da metà 2018, in linea con le richieste dell'Europa, tenendo costantemente presente anche le relazioni tra gli stakeholder necessarie per pervenire all'effettiva interoperabilità delle banche dati proposta attraverso l'articolo 81 del Codice relativo alla Banca Dati unica degli Operatori Economici (BDOE) gestita dal MIT e destinata a costituire l'unico strumento possibile per effettuare la comprova dei requisiti degli operatori che intendono partecipare ad una gara o negoziazione con un soggetto pubblico, per l'intero orizzonte temporale di esecuzione dell'appalto/concessione. La messa in comune delle informazioni grazie alla futura (ma ormai prossima) interoperabilità dei sistemi d'acquisto disegnata da AgID, rende però necessa-

ria una classificazione condivisa, che codifichi in termini largamente applicabili i criteri di valutazione sia in fase pre che post gara, visto che l'orizzonte di controllo dell'appalto è ormai legato all'intera durata dello stesso, compresi i controlli sulla permanenza dei requisiti di partecipazione alla gara in capo all'appaltatore e che le valutazioni sulla qualità del Fornitore devono essere confrontabili tra loro in virtù di un ancora indefinito sistema di rating dell'impresa (che non può essere solo legato ai prerequisiti di accesso alla gara).
Il focus è stato proprio legato all'interoperabilità dei sistemi come disegnata in particolare dalla bozza di articolo 44 definita dal lavoro della task force istituita dalla Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinata da AgID.

Il co-design del processo è un esempio di come il confronto preliminare tra gli addetti ai lavori consenta di trovare punti di contatto e di adottare le migliori pratiche operative sperimentata da ognuno: purtroppo anche in questo caso gli equilibri di poteri tra le tante e diverse istanze coinvolte per le quali il Codice ha previsto una collaborazione o la raccolta di pareri, ha provocato più volte uno slittamento dei tempi e si è giunti alla fine del lavoro del Cantiere senza che si fosse giunti ad un accordo per l'approvazione dei vari decreti ministeriali. Lavoro che dovrebbe comunque vedere la luce nel corso del 2018, magari sulla spinta delle numerose scadenze europee.

# SCENARI

## TRASPARENZA, SOSTENIBILITÀ E ANALISI DELLA SPESA: ECCO COME CAMBIERÀ IL PROCUREMENT PUBBLICO

di **Mario Nobile**, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

La digitalizzazione dei processi d'acquisto, oltre a semplificare le attività e garantire la trasparenza, consentirà di disporre di dati ed informazioni per attuare una corretta programmazione degli acquisti e supportare le scelte di politica economica ed industriale del Paese. Ciò sarà però possibile solo se la disponibilità dei dati e delle informazioni sarà condivisa e sempre più "open", non più limitata alla sola funzione di repressione delle frodi o di correzione degli errori.

Oggi si sente la mancanza di serie storiche che consentano un'analisi accurata di cosa accade per poter fare una previsione attendibile di cosa accadrà.

Il disegno portato avanti, in linea con le spinte comunitarie, da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale e dalla Cabina di Regia sul Codice degli Appalti, tende ad un sistema di public procurement completamente digitalizzato e caratterizzato dalla piena interoperabilità delle banche dati pubbliche, oltre a perseguire la finalità della semplificazione dei processi e della riduzione degli oneri per le imprese. Tale sistema consentirà di disporre di una notevole mole di informazioni che, debitamente analizzate, potranno consentire di avviare una politica industriale sul procurement pubblico.

Un altro tema di fondamentale importanza è quello dell'analisi del TCO – Total Cost of Ownership, ossia come calcolare i costi o i vantaggi indiretti di un acquisto, anche in termini di impatto sociale o ambientale e quindi non facilmente quantificabile.

Qualche esempio pratico:

1. Tutti sappiamo che il costo della vaccinazione di massa ha fatto diminuire in maniera significativa i costi sanitari per la cura delle stesse malattie, ma anche quelli sociali in termini di invalidità o perdita di vite umane. Se alcuni costi (o mancati costi) possono essere quantificati, altri hanno a che vedere con i diritti fondamentali sulla salute che lo Stato deve garantire ai suoi Cittadini.

2. La rilevazione della riduzione dei costi del trasporto pubblico locale dovrebbe tener conto anche di quelli conseguenti alle fragilità sociali legate all'isolamento delle periferie urbane, che spesso portano ad aumentare gli investimenti per i presidi di forze dell'ordine sul territorio e per il ripristino di mezzi a seguito di episodi di vandalismo.

3. L'utilizzo (e l'acquisto) di materie prime di scarsa qualità oppure di prodotti i cui processi di fabbricazione non rispettino la sostenibilità ambientale e sociale implicano (spesso non immediatamente, ma sul medio/lungo periodo) ricadute per la salute e per il potere di acquisto dei lavoratori e quindi una diminuzione della capacità di consumo e della compartecipazione alla fiscalità generale.

Il tema è così sentito a livello internazionale, che sia la Commissione Europea che le Nazioni Unite[1] hanno pubblicato nei primi mesi del 2011 documenti di riferimento per sollecitare Governi e Pubbliche Amministrazioni all'integrazione di criteri sociali negli appalti pubblici.

La Commissione Europea ha coniato un nuovo termine, ossia "appalti pubblici socialmente responsabili" (Socially Responsible Public Procurement – SRPP) all'interno della pubblicazione "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici", dove ha declinato il concetto di SRPP con riferimento a nove temi sociali:

1. opportunità di occupazione, in particolare per le fasce più deboli della popolazione;

2. dignità del lavoro in termini di aspetti pratici quali il trattamento salariale o le politiche di flessibilità del lavoro (orario, smartworking, ecc.);

3. conformità ai diritti dei lavoratori (ad esempio il rispetto dei contratti collettivi);

4. inclusione sociale (ad esempio con punteggi aggiuntivi a favore delle

[1] Vedi: guida "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici" del gennaio 2011 della Commissione UE e "Principi Guida su Imprese e Diritti Umani" – Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United *Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* adottato all'unanimità dal Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU nel giugno 2011.

cooperative sociali);

5. accessibilità (attraverso una progettazione senza barriere architettoni-che fisiche o sensoriali);

6. commercio equo e solidale che garantisce il rispetto dei diritti minimi anche nei Paesi di provenienza di materie prime o semilavorati;

7. responsabilità sociale d'impresa;

8. protezione dei diritti umani;

9. attenzione alle PMI.

La guida intende sensibilizzare le Amministrazioni committenti sui vantaggi potenziali ancorché indiretti degli appalti pubblici socialmente responsabili, declinando in termini pratici le opportunità offerte dall'inserimento di indicatori sociali nei propri appalti, attraverso la presentazione e l'analisi di esperienze di Pubbliche Amministrazioni europee.

La Commissione ha inoltre invitato i Paesi membri ad adottare una strategia rinnovata in materia di responsabilità sociale e ambientale delle imprese. In essa si promuove il rispetto degli standard sociali e ambientali, affermando che "le imprese dell'UE possono favorire una migliore governance ed una crescita inclusiva nei Paesi in via di sviluppo" e che "la ricerca di sinergie con il settore privato diventerà un fattore sempre più importante nella cooperazione allo sviluppo e nella risposta dell'UE alle catastrofi naturali e a quelle causate dall'uomo".

A livello nazionale la guida italiana per l'integrazione di aspetti sociali e ambientali negli appalti è il Piano d'Azione Nazionale per il Green Public Procurement (o PAN GPP) adottato nel 2008 e poi revisionato con DM del Ministero dell'Ambiente del 10 aprile 2013. In esso sono descritti i criteri ambientali minimi (CAM) che possono essere utilizzati ed inseriti nelle procedure d'acquisto in termini di specifiche tecniche, costruzione dei punteggi di valutazione dell'offerta, condizioni di esecuzione del contratto e requisiti di qualificazione di prodotto/servizio, inizialmente per 14 tipologie di prodotto/servizio. Il Piano d'Azione sottolinea che "è nell'internazionalizzazione delle filiere produttive che si annidano le violazioni dei diritti umani".

La risposta italiana, ispirata dalla Guida del Ministero dell'Ambiente, è racchiusa nell'adozione del "dialogo strutturato" sperimentato da diverse Amministrazioni (ad es. Agenzia delle Entrate, ARCA Lombardia, IntercentER, Regione Toscana, ecc.) che ha visto:

1. l'adozione di questionari di pre-informazione e di comunicazione a doppia via tra operatori economici e committente;

2. l'integrazione di criteri sociali ed ambientali nei documenti di gara;

3. un accurato monitoraggio dell'esecuzione del contratto.

Oggi il Correttivo al Codice degli Appalti contribuisce a valorizzare il principio dello sviluppo sostenibile nei tre aspetti-chiave della sostenibilità ambientale, economica e sociale; all'articolo 34 del nuovo Codice (D.Lgs. 50/2016), *"Criteri di sostenibilità energetica ed ambientale"*, prevede l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM) adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente. La base necessaria ma non sufficiente per monitorare questi andamenti, valutare eventuali correzioni di rotta – in poche parole: attuare una politica industriale sul procurement pubblico – è quella di raccogliere e rendere disponibili i dati in questione, rilevati da numerose banche dati pubbliche che stanno iniziando a colloquiare tra loro.

Questa la sfida attuale: trasformare i vecchi appalti pubblici in forward looking procurement.

# LA RIFORMA DEGLI APPALTI PUBBLICI: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE DI CONCRETA ATTUAZIONE

di **Paola Conio**, Senior Partner Studio Legale Leone

La riforma degli appalti pubblici sta per compiere due anni di vita eppure sono ancora molti i tasselli chiave che continuano a mancare all'appello. Ancorché l'ambizioso progetto di ridefinizione del procurement pubblico, delineato sulla spinta delle nuove direttive europee, dalla legge delega n. 11/2016 prima e dal D.Lgs. 50/2016 poi, non possa essere, allo stato, compiutamente valutato a causa della sua incompleta attuazione, molte sono le voci che, invece di invocare un'accelerazione decisa dei processi di adozione dei provvedimenti attuativi mancanti, propendono piuttosto per l'azzeramento di quanto sinora fatto e per la riscrittura integrale del Codice.

Non può nascondersi il timore che si continui così la stagione delle "incompiute": normative che vengono continuamente rimaneggiate, cancellate, riproposte e poi di nuovo modificate, con le conseguenti incertezze per gli operatori pubblici e privati e le inevitabili gravi conseguenze anche in termini di rallentamento o blocco degli affidamenti. Gli appalti pubblici – e di questo ben si è resa conto l'Europa – costituiscono una leva strategica estremamente importante per la crescita (o non crescita) del sistema economico di un Paese, è quindi fondamentale che il quadro normativo di riferimento sia stabile e dotato degli strumenti necessari a favorire l'innovazione.

È necessario, altresì, un cambio deciso di approccio culturale al tema degli affidamenti pubblici. Un nuovo approccio e un nuovo modo di pensare i processi di approvvigionamento, di ottimizzarne e semplificarne l'andamento, rendendoli più efficaci, trasparenti ed efficienti. Per un nuovo modello di procurement pubblico occorre una potente sinergia tra disposizioni normative, provvedimenti attuativi di regolamentazione flessibile, infrastrutture materiali e immateriali, conoscenza degli strumenti disponibili, capacità di programmazione, disponibilità al cambiamento. Nessun fattore, da solo, è in grado di generare un reale cambiamento ma tutti i fattori sono essenziali e non possono essere trascurati.

Come noto il nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con D.Lgs. 50/2016 e corretto con D.lgs. 56/2017, oltre a recepire le innovazioni introdotte a livello europeo, ha puntato alla qualificazione delle stazioni appaltanti, alla digitalizzazione delle procedure anche per favorirne la semplificazione e dunque la rapidità, ha reso ancora più estrema la preferenza manifestata dal legislatore europeo per i criteri di aggiudicazione in grado di privilegiare gli aspetti qua-

litativi delle prestazioni, attraverso la previsione – introdotta dal decreto correttivo – di un limite massimo da applicare all'elemento economico nel caso di aggiudicazione basata sul miglior rapporto qualità prezzo e ha istituito un'apposita Cabina di Regia con il compito di monitorare l'andamento della riforma e relazionare sulle difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti, esaminando, altresì, le proposte di modifica normativa così da garantire omogeneità e certezza giuridica ed altro ancora.

Dei molti provvedimenti attuativi previsti (a seconda che si considerino solo quelli strettamente pertinenti alla riforma o tutti quelli menzionati dal Codice si va da 54 a oltre 60), solo una minima parte, tuttavia, è stata effettivamente approvata e non necessita di ulteriori aggiornamenti in considerazione delle novità introdotte dal decreto correttivo. Paradossalmente, mancano proprio i provvedimenti che dovrebbero costituire i veri pilastri della riforma, primi tra tutti quelli relativi al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, assolutamente essenziale al fine di garantire la professionalizzazione necessaria per gestire efficacemente i nuovi strumenti – più flessibili e complessi – messi a disposizione dalle direttive europee per il procurement innovativo.

In ogni caso con l'approvazione del Codice e il fine tuning del correttivo, sono molti gli strumenti che si sono aggiunti alla "cassetta degli attrezzi' delle stazioni appaltanti per promuovere un nuovo approccio all'affidamento dei contratti pubblici.

Per ottenere da un processo di approvvigionamento ciò che realmente si vuole è indispensabile che tanto la stazione appaltante quanto gli operatori economici concorrenti all'affidamento abbiano chiaro il progetto di ciò che deve essere realizzato. In tutti i casi, poi, nei quali appaia necessaria una soluzione innovativa, le stazioni appaltanti dovrebbero procedere alla definizione del progetto attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla normativa europea, primi tra tutti quelli che sfruttano in modo virtuoso il confronto con gli operatori del mercato, come ad esempio le consultazioni preliminari di mercato, gli appalti pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione, i dialoghi competitivi. In questo caso, tuttavia, la difficoltà risiede nell'attuale mancanza di efficaci sistemi di orientamento e supporto delle stazioni appaltanti nel percorso da seguire per giungere, partendo dall'esigenza avvertita, alla corretta focalizzazione e concreta utilizzazione dello strumento più efficace per soddisfarla. In questo ambito moltissimo potrebbe e dovrebbe essere fatto.

Come si è detto, il ventaglio di possibili procedure a disposizione delle stazioni appaltanti si è notevolmente ampliato grazie alle nuove direttive europee e alla riforma degli appalti pubblici. Vi è un'articolata varietà di alternative disponibili per il procurement di innovazione e viene valorizzato, in particolare, il ruolo strategico ed essenziale che può giocare l'interazione pubblico-privato. Pro-

prio sulla flessibilità delle procedure e sulla loro interattività, difatti, l'Europa ha puntato per consentire alle stazioni appaltanti di avere a disposizioni strumenti più efficaci per l'acquisto di innovazione. Anche in questo caso, tuttavia, occorre vincere la prevenzione di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti (dalle stesse stazioni appaltanti agli operatori economici, ai giudici amministrativi e contabili, all'autorità di vigilanza del settore) nei confronti di strumenti che inevitabilmente valorizzano la discrezionalità a scapito dei rigidi automatismi che sono oggettivamente inadatti a gestire l'acquisto di innovazione e occorre che le stazioni appaltanti siano formate, adeguatamente supportate e competenti per evitare le possibili distorsioni.

Una novità dirompente e strettamente connessa alla necessità – evidenziata dalle direttive europee – di indirizzare il sistema degli appalti pubblici verso la qualità e l'innovazione, così da farne volano virtuoso per l'economia nazionale dei singoli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso, è la preferenza accordata alle modalità di individuazione del miglior contraente basate su approcci qualità/prezzo o costo/efficacia, relegando il criterio del solo prezzo ad ipotesi marginali. Non vi è dubbio che un sistema che imponga alle imprese che si relazionano con la pubblica amministrazione una continua e progressiva riduzione dei prezzi praticati, non solo non stimola e non consente lo sviluppo della qualità e dell'innovatività delle prestazioni offerte, ma favorisce fenomeni distorsivi della concorrenza, quale – per gli appalti ad alto impatto di manodopera - il dumping sociale.

Conseguentemente, l'obbligo di tener conto degli aspetti qualitativi – rafforzato ulteriormente con il decreto correttivo al Codice, che ha fissato il tetto massimo di 30 punti per l'elemento prezzo – non può che essere guardato positivamente nell'ottica di un nuovo corso del procurement pubblico che, promuovendo innovazione e qualità, possa costituire un'effettiva leva di politica economica espansiva. Tuttavia, anche in questo caso diventa cruciale la consapevolezza e la preparazione delle stazioni appaltanti nel manovrare tale leva, evitando tutte le possibili distorsioni che vanno dalla finta competizione qualitativa che, alla fine, premia in effetti i soli elementi economici, all'arbitrio che sostituisce la discrezionalità, alla scelta di elementi di valutazione poco significativi e non in grado di massimizzare i risultati attesi.

Un sistema di acquisto pubblico che si ponga l'obiettivo ambizioso di premiare il contenuto qualitativo e innovativo delle prestazioni offerte, non può andare disgiunto da un efficace e rigoroso complesso di controlli in fase esecutiva, onde evitare che le aggiudicazioni premino non le imprese che operano nel modo migliore ma quelle che promettono semplicemente di farlo. Sui controlli, sia la legge delega che il Codice contratti hanno posto l'accento ma, da un lato, ancora il decreto che avrebbe dovuto ridisegnare il ruolo e i compiti del Direttore dell'Esecuzione del Contratto ancora non ha visto la luce, dall'altro le

indiscrezioni sui contenuti dello stesso sembrerebbero evidenziare una scarsa portata innovativa rispetto a quanto già contenuto nella precedente regolamentazione.

Come accennato, il pericolo di trovarsi di fronte, ancora una volta, ad un quadro normativo di riferimento magmatico, in continuo e tumultuoso divenire, non sembra essere stato fugato e, al contrario, le numerose voci che – prendendo al balzo l'opportunità offerta dall'obiettivo ritardo con il quale i molti provvedimenti attuativi previsti dalla riforma vengono adottati – premono per un ritorno all'antico e/o per una completa riscrittura del Codice rendono questo pericolo drammaticamente tangibile. Una riforma richiede comunque la disponibilità al cambiamento, la capacità di superare le lacune, le imprecisioni e le imperfezioni che necessariamente sono connaturate alla novità, la collaborazione leale in vista di un obiettivo comune, una forte motivazione all'ottenimento del risultato e, soprattutto, richiede condivisione, scambio di esperienze e di buone pratiche.

La condivisione non è importante solo perché consente la diffusione della cultura e della conoscenza, ma anche e soprattutto perché aiuta i soggetti che sono chiamati a dare attuazione concreta al cambiamento a non sentirsi isolati, li supporta nel non cedere alla burocrazia "difensiva", che si fa scudo delle molte (ed assolutamente innegabili) incompletezze, inadeguatezze e carenze della normativa e dei provvedimenti di attuazione, per restare immobile, ancorata alla "zona di conforto" che, per quanto inefficiente, è comunque quella meglio conosciuta.

Le prospettive di concreta attuazione della riforma poggiano dunque, ad avviso di chi scrive, su alcuni fattori decisivi.

**Qualificazione delle stazioni appaltanti**. È indispensabile che il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non resti sulla carta ma trovi presto una concreta ed efficace implementazione. I costi della impreparazione, difatti, possono essere ben maggiori – perché più diffusi e capillari – di quelli della corruzione che, comunque, resta un fenomeno marginale sebbene con un impatto estremamente più violento nell'immaginario collettivo e nel sentire sociale. È, altresì, necessario che vengano favoriti e sviluppati strumenti in grado di supportare le stazioni appaltanti sia nello scambio di esperienze che nel percorso da seguire per un utilizzo efficiente e corretto delle nuove opportunità offerte dal riformato quadro normativo.

**Completamento del quadro della regolamentazione flessibile**. È indispensabile che i provvedimenti attuativi ancora mancanti vengano adottati rapidamente e, possibilmente, partendo da quelli con maggior impatto strategico per il completamento effettivo della riforma. Se ciò non avverrà molto probabil-

mente l'impianto della riforma nel suo complesso verrà rimesso in discussione, con tutto quanto da ciò conseguirà.

**Dotazione finanziaria**. È utopistico immaginare – come di fatto prevedono la legge delega e il Codice – che gli obiettivi ambiziosi di riqualificazione integrale del sistema degli appalti pubblici possa avvenire a costo zero. È pur vero, tuttavia, che i noti vincoli di bilancio non consentono di sperare in quegli investimenti che sarebbero effettivamente necessari. Un certo ammontare di ricorse, tuttavia, potrebbe essere già disponibile grazie alla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei che prevedono alcune specifiche linee a supporto dell'ammodernamento e della crescita delle pubbliche amministrazioni.

# I FOCUS 2017

# 1. STANDARDIZZAZIONE DEI FABBISOGNI DI ACQUISTO

## 1.1 Il contesto di riferimento

La pianificazione degli acquisti è la funzione che consente alle organizzazioni di analizzare i propri fabbisogni e pianificare le richieste d'acquisto ai fornitori. Una procedura fondamentale quando i tempi di approvvigionamento sono variabili e lunghi, che va effettuata con una visione generale sul fabbisogno dell'Ente onde evitare una quantità eccessiva di scorte rispetto alle reali esigenze, che comporterebbe l'immobilizzazione di capitale circolante, o viceversa una quantità ridotta, che impedirebbe di soddisfare le richieste.

Una gestione della pianificazione degli acquisti che sia efficace deve consentire all'organizzazione di operare con efficienza, tempestività e flessibilità governando gli approvvigionamenti di qualunque natura essi siano: materiali, lavori e servizi. Il nuovo codice all'articolo 21 (Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti) introduce la questione della programmazione, sia in tema di lavori sia di acquisti di beni e servizi. In particolare al settore dei beni/servizi risultano specificatamente dedicati il comma 1, ed i commi dal 6 al 9. La programmazione degli acquisti risulta obbligatoria a prescindere dagli importi complessivi degli acquisti. Dovranno infatti essere inseriti gli ordini di importo pari o superiore ai 40 mila euro, che poi rappresentano anche la soglia massima di acquisto dei Comuni non capoluogo che sono Stazioni Appaltanti non qualificate.

La norma prevede anche specifici obblighi di comunicazione: le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a comunicare, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore al 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti.

L'art. 21 al comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016, come modificato dal D.Lgs. n.

56/2017, prevede inoltre la pubblicazione di un decreto del MIT, che in riferimento al Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici indichi:

- le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali;
- i criteri per la definizione degli ordini di priorità, per l'eventuale suddivisione in lotti funzionali, nonché per il riconoscimento delle condizioni che consentano di modificare la programmazione e di realizzare un intervento o procedere a un acquisto non previsto nell'elenco annuale;
- i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute;
- i criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo;
- gli schemi tipo e le informazioni minime che essi devono contenere, individuate anche in coerenza con gli standard degli obblighi informativi e di pubblicità relativi ai contratti;
- le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento.

Il suddetto decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 2018. Il decreto ministeriale n. 14 del 16 gennaio 2018 stabilisce che tutte le amministrazioni aggiudicatrici adottino, dal prossimo bilancio e in base ai propri ordinamenti, il programma triennale dei lavori pubblici, il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi pubblici e i relativi elenchi e aggiornamenti annuali, sulla base dei modelli previsti dal decreto stesso. I programmi, si legge nel decreto, devono, quindi, "essere approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti stessi".

Da una parte quindi la programmazione, dall'altra la rilevazione dei fabbisogni di acquisto. Due fasi distinte, ma strettamente interconnesse. Infatti con la programmazione diventano attività cruciali l'analisi dei fabbisogni, lo studio del mercato, il collegamento con i processi di pianificazione strategica dell'Ente. L'attenzione si sposta dal singolo appalto ai fabbisogni complessivi dell'Ente e dunque si ricollega agli obiettivi strategici dell'amministrazione, definiti, a livello politico ed economico-finanziario, nel Programma di mandato e nel Documento Unico di Programmazione (DUP)[2].

[2] Programmare per acquistare meglio: opportunità e strumenti: Il punto di vista delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese, a cura di Annalisa Giachi. Ricerca realizzata da Promo PA Fondazione in collaborazione con BravoSolution (a Jaggaer company

Interessanti in questo caso sono i risultati di una recente ricerca realizzata da Promo PA Fondazione, in collaborazione con BravoSolution (a Jaggaer company), dal titolo *Programmare per acquistare meglio: opportunità e strumenti: Il punto di vista delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese.*

I promotori hanno intervistato oltre 300 soggetti tra Stazioni Appaltanti e imprese, oltre che raccolto l'esperienza di alcune organizzazioni di primaria importanza quali, tra gli altri, Città Metropolitana di Genova, Città Metropolitana di Napoli, Regione Friuli Venezia Giulia, CRAV - Centrale Acquisto Regione Veneto, Regione Sardegna. Dai risultati emerge che oltre la metà degli enti intervistati ha definito un programma degli acquisti ben prima del D.Lgs 50/2016, di questi il 40% dichiara anche di aver già posto le basi per l'analisi dei fabbisogni. Tuttavia nel 62% dei casi i processi sono condotti in maniera frammentata e solo nel 20% dei casi con l'ausilio di tecnologie specifiche. L'urgenza di tecnologia abilitante è più sentita da Regioni e Città Metropolitane, spesso impegnate nel ruolo di Soggetto Aggregatore.

## 1.2 Spunti emersi dal dibattito

Su queste premesse, il tavolo si è confrontato al fine di creare processi condi-visi. Di fondo la convinzione che debba essere digitalizzato tutto il processo di acquisto, come era poi nelle intenzioni del legislatore che con l'avvio della fatturazione elettronica voleva solo "dare il la" alle amministrazioni per lavorare a piani di digitalizzazione a 360°. Questi in sintesi gli spunti emersi:

- una analisi reale e puntuale del fabbisogno di acquisto deve basarsi su dati storici di consumo, al fine di evitare acquisti sopra la disponibilità;
- il dato storico deve relazionarsi con le nuove esigenze che possono sorgere. Va quindi definito un modello di rilevazione flessibile, ma standard, che si basi su linguaggio condiviso: anagrafiche uniche;
- definire il valore economico del fabbisogno.

La mancata razionalizzazione dei controlli ordinari (sull'atto di spesa, sul processo ecc) ha causato una deviazione corruttiva che oggi ha irrigidito il sistema. Tuttavia mentre nell'approvvigionamento di forniture, la definizione di parametri è già in parte avviata e definita, la vera sfida è definire standard condivisi per servizi e forniture tecnologiche a rapida obsolescenza.

La pianificazione, ancor più nel caso di servizi innovativi, si deve inserire in una strategia complessiva dell'amministrazione. Al contempo non bisogna cadere nell'errore di eccedere nella standardizzazione e centralizzazione della spesa, perché questo può essere causa di un appiattimento dell'offerta, lasciando

fuori le PMI spesso portatrici di innovazioni maggiormente competitive.

Per una raccolta di fabbisogni funzionale va chiaramente definito un processo che, sulla base di un piano operativo, specifichi ruoli, responsabilità, tempi e metodologia. Un passaggio fondamentale, che se trascurato, può inficiare la stessa raccolta del fabbisogno che, in qualità di dato, rimarrebbe limitata ad un tempo e un luogo, dissociata al parametro del consumo.

La raccolta dei fabbisogni deve basarsi su una metodologia standard condivisa, ma abbastanza flessibile da potersi adattare alle peculiarità del singolo ente. In attesa che l'Europa riveda il CPV (common procurement vocabulary) in una forma ampliata, dato che l'attuale appare ormai datata e non più adatta a rispondere alle esigenze delle amministrazioni, si può adottare una classificazione merceologica separata: CPV per acquisto e classificazione beni e servizi, l'ATC per i farmaci e la CND per i dispositivi medici.

# CASE STUDY

## LA SOLUZIONE DI ARCA LOMBARDIA PER RILEVARE I FABBISOGNI

di **Bruno Rottoli**, responsabile Funzione Strategia Evolutiva, Analisi Funzionale, ARCA SpA

In esito al mandato istituzionale affidato ad ARCA, Azienda Regionale Centrale Acquisti di Regione Lombardia, dalla Legge Regionale n. 33/2007, stante la dimensione della Lombardia, si è da subito colta la necessità di dotarsi di uno strumento "ad hoc" per il "censimento" dei fabbisogni lavori, beni e servizi su base pluriennale e di porlo al servizio diretto degli Enti e società della Regione. Nel 2015 ARCA ha quindi implementato lo strumento denominato "Modulo Budget", integrato nella piattaforma regionale di e-procurement, digitalizzando la raccolta dei fabbisogni per la programmazione degli acquisti regionali.

Il primo lavoro di analisi che è stato definito si è concentrato nell'individuare cosa dovesse gestire lo strumento, ovvero "Fabbisogni" contenuti in "Iniziative" e definirne il ciclo di vita. I fabbisogni rappresentano esigenze di approvvigionamento di una specifica fornitura di un Ente. Le iniziative sono contenitori di fabbisogni di spesa, riferiti ad un arco temporale definito. Fondamentale è stata l'analisi volta ad individuare le diverse fasi del processo di acquisizione dei fabbisogni, determinandone i diversi stati. Il processo a livello temporale è stato suddiviso in tre momenti principali:

- la "Pianificazione" è la prima fase, durante la quale si definiscono e si creano all'interno del "Modulo Budget" le iniziative di spesa, in cui dovranno confluire i fabbisogni degli Enti abilitati. Raccolti i dati di spesa, ARCA, in qualità di Coordinatore del Tavolo Tecnico degli Appalti ai sensi della DGR X/3440, inizia le attività di analisi e aggregazione dei fabbisogni, sino alla loro approvazione;

- la successiva fase è quella di "Assessment", durante la quale i fabbisogni approvati vengono valutati e validati dal responsabile della programmazione;

- la terza ed ultima fase è la "Programmazione", attività durante la quale il responsabile della programmazione, in accordo con il Tavolo Tecnico degli Appalti, ottimizza le esigenze manifestate e definisce le iniziative che daranno luogo alla pianificazione integrata di sistema.

Nel "Modulo Budget", a livello applicativo, le fasi precedentemente illustrate corrispondono a ruoli specifici delle utenze abilitate, ovvero il "Responsabile della Pianificazione" e il "Responsabile della Programmazione", a garanzia di criteri standard di sicurezza e di accesso ai dati. Da un punto di vista tecnico, una delle problematiche sulle quali è stata posta maggiore attenzione ha riguardato l'usabilità dello strumento, nell'ottica di meglio favorire la compilazione e l'inserimento dei fabbisogni degli Enti abilitati, che possono raggiungere quantità numericamente importanti. Le lavorazioni online sono maggiormente intuitive, user-friendly e guidano maggiormente l'utente. Quelle offline sono gestite con fogli elettronici comunemente utilizzati e riescono a coprire esigenze di inserimenti massivi.
Quest'ultime lavorazioni hanno richiesto, da un punto di vista tecnico, approfondimenti e analisi per consentire caricamenti di importanti quantità di fabbisogni in tempi ragionevoli. Inoltre è stato appositamente sviluppato un motore di notifiche automatiche delle lavorazioni sui fabbisogni, come sistema di alerting verso gli Enti abilitati. L'avvio dello strumento è avvenuto in modalità sperimentale, interessando inizialmente gli Enti del Sistema Regionale. Adeguata formazione è stata assicurata da parte delle strutture di ARCA, nell'ottica di accompagnare gli utilizzatori finali non solo nell'utilizzo del nuovo strumento, ma anche nel favorire un importante cambiamento di processo e di metodiche di lavoro.
Alla prima fase è seguita un'attenta analisi dei punti di attenzione emersi e, quindi, la stesura di nuovi adeguamenti funzionali e l'implementazione di una nuova release rilasciata in esercizio a fine 2015. La fase successiva di diffusione dello strumento ha interessato anche gli Enti del Servizio Sanitario Regionale e ad oggi è utilizzato anche dalla Centrale Unica di Committenza della provincia di Monza e Brianza. L'utilizzo sarà allargato anche agli Enti Sanitari di Regione Veneto, in virtù dell'accordo sottoscritto tra Regione Lombardia – ARCA e Regione Veneto.
Attualmente le fasi di raccolta dei fabbisogni si concentrano in due specifici periodi dell'anno, tipicamente a settembre per la definizione del budget dell'anno successivo, e a marzo per i correttivi in corso d'anno.
In conclusione, lo strumento "Modulo Budget" ha segnato una forte innovazione, digitalizzando l'intero processo della raccolta e dell'aggregazione dei fabbisogni, propedeutico ad una gestione razionale dei dati. Lo strumento permette tutte le reportistiche necessarie, sia aziendali che Regionali e Nazionali, quindi i vantaggi di avere un unico strumento che raccoglie, ordina e gestisce i fabbisogni Regionali sono davvero molti, tale da renderlo insostituibile. Uno dei prossimi obiettivi operativi di ARCA è diffondere lo strumento per un uso frequente e periodico, quasi continuativo, in modo da affiancare e agevolare i lavori del Tavolo Tecnico degli Appalti di Regione Lombardia.

# 2. RATING D'IMPRESA E QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

## 2.1 Il contesto di riferimento

Il decreto correttivo al Codice Appalti ha ridefinito il sistema di rating d'impresa. Nella prima versione del Codice si prevedeva che il rating d'impresa costituisse un sistema obbligatorio da utilizzare nella qualificazione degli operatori economici. Tuttavia questa impostazione era apparsa sin da subito problematica e la stessa ANAC, cui è affidata l'istituzione del sistema e la definizione delle relative regole, dopo aver messo in consultazione uno schema di linea guida, aveva dovuto constatare che così conformato il sistema avrebbe potuto determinare effetti distorsivi (mancando un sistema unico di qualificazione per i servizi e le forniture), come ha evidenziato nell'atto di segnalazione n.2 del primo febbraio 2017.

Il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" accoglie quindi le richieste avanzate dall'Anac nell'atto di segnalazione al Parlamento. Il rating non viene più costruito come un requisito obbligatorio ai fini della qualificazione, ma rilasciato su base volontaria, valutando solo chi lo richiede. Si riscrive per intero la disciplina del rating di impresa, che diviene così facoltativo e dunque solo premiale (e non anche penalizzante), ma non costituisce di per sé condizione essenziale per la qualificazione. Deve trattarsi di misure di premialità regolate da una disciplina generale fissata dall'Anac, con apposite linee guida, che individuano criteri reputazionali, basati su parametri oggettivi e misurabili.

Con la soppressione, al comma 10 dell'art.83, del riferimento alla capacità strutturale dell'impresa, il rating si rifà agli elementi di affidabilità, infatti il Governo ha precisato che i requisiti reputazionali alla base del rating terranno conto dei precedenti comportamenti dell'impresa.

Il sistema che sarà messo in piedi dall'Anac consentirà quindi di assegnare al soggetto che ne farà richiesta delle premialità (non anche di penalità come

prevedeva il decreto 50) in relazione ai precedenti comportamenti dell'impresa, con riferimento al mancato utilizzo del soccorso istruttorio, all'applicazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive, nonché al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara sia in fase di esecuzione del contratto. Mentre vengono eliminati i riferimenti al rating di legalità e alla regolarità contributiva valutata con riferimento ai tre anni precedenti.

Infine si prevede l'elaborazione di costi standard e prezzi di riferimento che possano costituire un effettivo benchmark per la valutazione dell'azione amministrativa.

## 2.2 Spunti emersi dal dibattito

Persiste tuttavia una generale percezione di inadeguatezza del vigente sistema di qualificazione a garantire l'affidabilità dell'operatore economico e assicurare la qualità della prestazione finale.

La valutazione del fornitore deve necessariamente passare per una più chiara e puntuale definizione degli SLA - service level agreement. L'attivazione di una efficace e condivisa misurazione del livello di servizio, attraverso il tracciamento di indicatori di riferimento, faciliterebbe un monitoraggio continuo, il confronto tra i vari fornitori e la creazione di storici utili all'analisi delle performance dell'impresa. Partendo dagli indicatori di qualità, che dovrebbero includere anche i criteri di sostenibilità ambientale, dovremmo anche riconoscere quali competenze dovrebbero avere i profili professionali che ci occupano di valutazione. Non è da escludere, infatti, che sia necessario prevedere nuove figure di esperti che, attraverso indagini del mercato dell'innovazione, possano individuare nuovi indicatori. Una vera e propria attività di sourcing strategico, che ci concerto con l'ufficio gare, definisca le specifiche del prodotto da acquistare il più possibile dettagliate, svolga attività di marketing d'acquisto, al fine di individuare se ci sono già dei fornitori idonei sul mercato per quel tipo di prodotto e prenda parte alla negoziazione e selezione delle offerte ricevute dai fornitori.

Un tale sistema di tracking, indubbiamente, agevola aziende consolidate, è quindi opportuno al fine di favorire l'ingresso di start up innovative e di PMI pensare a delle agevolazioni normative.

In sintesi:

- garantire l'oggettività della valutazione: come mostrano alcune esperienze internazionali, la valutazione può essere trasformata in un processo me-

ramente oggettivo. Non è necessario arrivare alla completa oggettivazione del processo, che potrebbe anche essere ostativa di una corretta valutazione dei servizi, ad esempio, ma è certo che bisogna ridurre il rischio della personalizzazione;

- introduzione di indicatori che permettano un'analisi condivisa nel sistema pubblico sui fornitori

- introdurre un processo di rating sia ex ante che ex post attraverso un sistema a rete che renda condivisibile tra i buyer la valutazione del fornitore;

- Capitolati standard, in modo che le valutazioni possano essere davvero fatte su indicatori o KPI - Key Performance indicator condivisi tra PA in modo oggettivo. L'oggettività si crea sulla base di standard sia su servizi che fornitori;

- Correttivi in caso di performance negativa: lavorare sulla qualificazione delle imprese prevedendo delle sanzioni/penalità da parte di un ente centrale.

# CASE STUDY

## COSÌ MERCURIO HA CAMBIATO I PROCESSI DI ACQUISTO IN TRENTINO

di **Leonardo Caronna**, Direttore Agenzia Provinciale per gli Appalti e i Contratti, Provincia Autonoma di Trento

La strada, lunga e tortuosa, della digitalizzazione delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici è stata imboccata ormai da anni. Più volte il legislatore nazionale ha tentato di accelerarne il percorso con imperativi normativi che, almeno sino ad oggi, non sembrano aver prodotto i risultati sperati. Le cause di tali insuccessi sono molteplici e note ai più. La Provincia autonoma di Trento ha tentato di percorrere una strada "parallela" adottando alcune strategie, sia nella fase della programmazione e pianificazione degli acquisti, sia nella fase della gestione della procedura di affidamento dei contratti pubblici. In particolare l'Ente, peraltro in perfetta sintonia con le prescrizioni dettate anche a livello nazionale, ha voluto investire fortemente sull'Agenzia per gli Appalti e contratti, ossia sulla centrale unica di committenza provinciale istituita nel 2009, incrementandone le competenze.

Si ricorda che, in forza di uno specifico obbligo normativo, fatte salve limitate deroghe, le amministrazioni aggiudicatrici operanti in ambito provinciale sono tenute a ricorrere all'Agenzia per lo svolgimento delle procedure di gara funzionali all'affidamento di lavori, servizi e forniture. La necessità di garantire un efficiente servizio ha indotto l'Agenzia ad utilizzare una idonea piattaforma informatica che ha consentito, inizialmente, lo svolgimento delle procedure per l'affidamento di lavori pubblici con il sistema del cottimo fiduciario e, successivamente, grazie a svariati interventi di customizzazione, anche procedure negoziate senza bando di lavori, servizi e forniture. Attraverso la medesima piattaforma è stata possibile la creazione della vetrina virtuale del mercato elettronico per consentire l'incontro della domanda delle pubbliche amministrazioni che devono acquistare e dell'offerta dei fornitori realizzata tramite

cataloghi on line.

Il percorso di accentramento delle competenze in capo all'Agenzia e, in particolare, l'assunzione del ruolo anche di soggetto aggregatore ai fini dell'acquisto di beni e servizi ad elevata standardizzazione, ha determinato l'ampliamento delle funzionalità della piattaforma impiegata per consentirne l'acquisto, da parte delle singole amministrazioni, mediante emissione di singoli ordinativi utilizzando il negozio elettronico. Proseguendo questa strada e, tenuto conto del progressivo avvicinarsi della scadenza del termine fissato a livello nazionale per concretizzare l'imperativo "gara telematica senza se e senza ma", l'Agenzia ha ritenuto necessario avviare in via sperimentale anche un percorso di gestione, mediante la piattaforma informatica, anche delle procedure aperte da aggiudicare sia con il criterio del prezzo più basso, sia del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In pratica l'Agenzia si è posta l'ambizioso obiettivo di gestire, con modalità esclusivamente telematica, una procedura di gara da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con elementi di valutazione di natura quantitativa: gli offerenti sono tenuti ad inserire i dati della propria offerta tecnica direttamente in formato digitale, per consentirne l'automatica elaborazione da parte del sistema informativo. Questo processo di digitalizzazione della procedura ha l'evidente pregio di assicurare maggiore speditezza alla procedura di gara in quanto, attesa la natura meramente quantitativa degli elementi di valutazione, il seggio di gara potrà procedere ad assegnare i punteggi conseguiti da ciascun concorrente senza dover procedere alla nomina di una apposita commissione tecnica. Ad oggi tali elementi di valutazione hanno riguardato essenzialmente la sostenibilità e la qualità dell'offerta, con particolare riferimento all'affidabilità organizzativa dell'operatore economico, la professionalità e la competenza del personale impiegato nella commessa, le modalità operative attuate in cantiere, la qualità dei macchinari e delle attrezzature.

Non solo, il concorrente chiamato a presentare la propria offerta è tenuto ad inserire a sistema anche tutte le informazioni necessarie per la valutazione della congruità dell'offerta formulata. La normativa provinciale vigente prevede, infatti, che i concorrenti producano, sin dal momento della formulazione della propria offerta, le analisi dei prezzi dei lavori oggetto di affidamento mediante una apposita funzionalità della piattaforma informatica. Il concorrente è chiamato così ad esporre le *macrovoci* nelle quali si compone il prezzo unitario, ossia il costo della manodopera, il costo dei mezzi e dei materiali, nonché la percentuale dell'utile di impresa e delle spese generali.

Anche tale particolare funzionalità assicura maggiore celerità alle operazioni di gara e al procedimento di valutazione della congruità dell'offerta, in quanto è

consentita l'immediata visualizzazione dell'incidenza delle componenti fondamentali delle voci di prezzo dell'offerta e, in particolare, del costo del lavoro ma, soprattutto, è consentito l'immediato raffronto, anche per singola componente, con le analisi della stazione appaltante, nonché con i valori medi risultanti dalle analisi di tutti i concorrenti. Nel processo di digitalizzazione intrapreso dalla Provincia Autonoma di Trento si inserisce anche la neocostituzione dell'elenco telematico operatori economici per l'affidamento di incarichi di ingegneria e architettura, ossia un unico elenco costituito da più sezioni, in ragione delle specializzazioni, che consentirà all'Amministrazione di affidare incarichi professionali scegliendo, con criteri oggettivi, liberi professionisti in possesso delle necessarie attestazioni e competenze.

Gli sforzi profusi dalla Provincia Autonoma di Trento verso la digitalizzazione delle attività connesse agli appalti pubblici si stanno orientando anche oltre la mera gestione delle procedure di gara. È in corso uno studio per realizzare soluzioni che favoriscano l'interoperabilità dei sistemi informativi attualmente in uso, per ottimizzare l'inserimento dei dati e ridurre sia le attività di elaborazione degli stessi, sia il margine di errore in tali attività di elaborazione. Ciò dovrebbe garantire la migliore qualità dei dati acquisiti nel procedimento di raccolta dei fabbisogni delle amministrazioni aggiudicatrici e, conseguentemente, favorire l'analisi della domanda, anche ai fini dell'aggregazione.

A tal proposito, sempre nel solco della digitalizzazione, si inserisce anche la procedura avviata per la determinazione dei prezzi di riferimento dei beni e dei servizi di maggior impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. Per i beni e i servizi per il cui acquisto è stata stipulata una convenzione quadro, si è stabilito che tali prezzi siano determinati sulla base dei risultati delle procedure di gara svolte in forma aggregata. Per i beni e i servizi per i quali, invece, non è prevista la stipulazione di una convenzione o di un accordo quadro, la Provincia Autonoma di Trento ha stabilito che, siano pubblicati nuovi bandi di abilitazione al Mercato Elettronico provinciale, qualora non già presenti, per garantire l'approvvigionamento da parte delle Amministrazioni del sistema pubblico provinciale. Auspicabilmente, a conclusione del presente anno, saranno rielaborati attraverso apposito mezzo elettronico i dati relativi alle richieste di offerte effettuate per l'acquisto di tali beni e servizi e i prezzi offerti dai concorrenti invitati, al fine di determinare i prezzi di riferimento dei beni e servizi che costituiranno anche prezzo massimo di aggiudicazione per le future procedure di gara aggiudicate all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ed ancora, avvalendosi dell'interoperabilità è stato realizzato un sistema di monitoraggio delle procedure di gara bandite, accessibile da chiunque, che consente di verificare lo stato di avanzamento delle procedure di gara e gli eventuali scostamenti tra le tempistiche stimate e le tempistiche effettive di

aggiudicazione. Si tratta di una pagina web che, per ogni procedura di gara bandita, indica espressamente lo stato della procedura, l'importo posto a base di gara ed il tempo stimato della procedura segnalando il numero di giorni di anticipo o di ritardo rispetto a quelli inizialmente stimati per addivenire alla stipula del contratto. È evidente che per la costruzione di tale sistema è stato necessario garantire l'interoperabilità tra il predetto sistema ed il sistema informativo adottato per la gestione delle procedure di gara in carico all'Agenzia. In futuro si interverrà per digitalizzare e automatizzare il sistema del calcolo degli indicatori di anomalia ai fini anticorruttivi, così da garantirne un monitoraggio sistematico e a ridotto impatto organizzativo.

# I PROTAGONISTI DEL CANTIERE

**Caterina Acquarone**
Senior Procurement Consultant, Gare e Advisory FPA

**Stefano Acanfora**
Direttore della Direzione Regionale "Centrale acquisti" Regione Lazio

**Moira Benelli**
Responsabile Ufficio Servizi e Tecnologie, Agenda Digitale e Statistica ANCI

**Enrica Bonvecchi**
Direttore Stazione Unica Appaltante Regione Marche

**Stefano Carosi**
Responsabile Settore Acquisti Agenzia delle Entrate-Riscossione

**Leonardo Caronna**
Direttore Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti Provincia Autonoma di Trento

**Albenzio Cirillo**
Area Pubblica Amministrazione Agenzia per l'Italia digitale

**Fabio Conzi**
Responsabile Struttura Operativa Sistemi Informativi ed e-Procurement ARCA SpA - Azienda Regionale Centrale Acquisti Regione Lombardia

**Massimo Crubellati**
Country Manager CAST Italia
Federica Evangelista, Esperto per il supporto alle attività di natura specialistica in materia di contrattualistica pubblica, Soggetto Aggregatore Regionale Regione Abruzzo

**Federica Evangelista**
Esperto per il supporto alle attività di natura specialistica in materia di contrattualistica pubblica, Soggetto Aggregatore Regionale Regione Abruzzo

**Stefano Fuligni**
Dirigente Ufficio Programmazione e Sviluppo delle Banca Dati, piattaforma digitale e Servizi IT ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione

**Patrizia Macaluso**
Responsabile Programmazione e monitoraggio OO.PP., sicurezza nei cantieri, osservatorio regionale dei contratti pubblici, elenco regionale dei prezzi Regione Umbria

**Caterina Marcantonio**
Project Manager Digital Public Procurement Consip
Bruno Marolla, Responsabile Servizio EmPULIA InnovaPuglia
Fabio Massimi, Esperto Senior Agenzia per l'Italia Digitale

**Bruno Marolla**
Responsabile Servizio EmPULIA InnovaPuglia

**Fabio Massimi**
Esperto Senior Agenzia per l'Italia Digitale

**Luca Mastrogregori**
Responsabile Area strategie e gestione dei servizi Consip
Fabian Mazza, Government Global Group Leader Bureau van Dijk

**Fabian Mazza**
Government Global Group Leader
Bureau van Dijk

**Elena Mazzurana**
Funzionario Agenzia provinciale per gli appalti e contratti - APAC Provincia Autonoma di Trento

**Pierdanilo Melandro**
Responsabile Dipartimento Affari Giuridici ITACA - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome

**Ezio Melzi**
Consigliere Delegato
BravoSolution Italia

**Emanuela Mencarelli**
Responsabile Studio ed implementazione di nuovi sistemi di affidamento delle commesse pubbliche Città Metropolitana di Roma

**Mario Nobile**
Direttore Generale per i Sistemi Informativi e Statistici Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

**Alessia Orsi**
Responsabile Area ICT
IntercentER

**Pietro Palermo**
Responsabile Area Bilancio, Procurement e Servizi al personale CSI Piemonte

**Leonardo Patti**
Responsabile Ufficio Segreteria Tecnica del Servizio Programmazione, Piano delle OO.PP. e viabilità - Soggetto Aggregatore Città Metropolitana di Catania

**Pietro Perrone**
Dirigente Ufficio Servizi Amministrativi, Direzione Centrale per l'Organizzazione Digitale INAIL

**Marco Romoli**
Sales Director Cast Italia

**Bruno Rottoli**
Responsabile Funzione Strategia Evolutiva, Analisi Funzionale ARCA SpA - Azienda Regionale Centrale Acquisti Regione Lombardia

**Michele Slocovich**
Solution Designer Manager CAST

**Francesco Surico**
Direttore Generale InnovaPuglia

**Glenda Zanolla**
Responsabile P.O. Programmazione fabbisogni, controllo e attività multidisciplinari Regione Friuli Venezia Giulia

**Maurizio Zingale**
Direttore Gare e Contratti, Centrale di Commitenza per lavori, forniture e servizi Città Metropolitana di Palermo

FPA
DIGITAL 360

BravoSolution

BUREAU VAN DIJK
A Moody's Analytics Company

CAST
ACHIEVE INSIGHT. DELIVER EXCELLENCE.