

La qualificazione delle Stazioni Appaltanti: opportunità e strumenti per l'implementazione di un modello nazionale

*Il punto di vista delle pubbliche amministrazioni
e delle imprese*

A cura di
Annalisa Giachi

ricerche & sviluppo

In collaborazione con BravoSolution



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

PROMO PA FONDAZIONE – Ricerche e Sviluppo

***LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI:
OPPORTUNITÀ E STRUMENTI PER
L'IMPLEMENTAZIONE DI UN MODELLO NAZIONALE***

***Il punto di vista delle pubbliche
amministrazioni e delle imprese***

SOMMARIO

PREMESSA	pag.7
NOTA DEL CURATORE	pag.11
1. QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E RIFORMA COMPLESSIVA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI	pag.13
1.1. Il tema della qualificazione nel D.Lgs. n. 50/2016: verso la professionalizzazione degli operatori pubblici e privati	pag.13
1.2. Il percorso attuativo dell'art. 38: lo stato dell'arte	pag.16
2. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI	pag.21
2.1. Obiettivi e metodologia di indagine	pag.21
2.2. Le caratteristiche del target	pag.22
2.2.1. <i>I livelli di qualificazione "desiderati"</i>	pag.22
2.2.2. <i>Gli ambiti di attività</i>	pag.24
2.3. I requisiti di base per la qualificazione	pag.27
2.3.1. <i>Strutture organizzative stabili</i>	pag.27
2.3.2. <i>Quantità e impiego della dotazione organica</i>	pag.30
2.3.3. <i>Risorse Umane</i>	pag.34
2.3.4. <i>Formazione e aggiornamento del personale</i>	pag.40
2.3.5. <i>Entità e complessità delle gare svolte</i>	pag.45
2.3.5.1. <i>Il numero di appalti espletati</i>	pag.45
2.3.5.2. <i>Gli elementi di complessità</i>	pag. 51
2.4. I requisiti premianti per la qualificazione	pag.59
2.4.1. <i>Disponibilità di soluzioni tecnologiche e telematiche</i>	pag.59
2.4.2. <i>Acquisti verdi</i>	pag.66
2.5. Le aspettative degli Enti sugli investimenti necessari a raggiungere i requisiti richiesti	pag.67
2.6. Il sistema di qualificazione nelle valutazioni delle	

stazioni appaltanti: obiettivi attesi	pag.72
3. LA PAROLA AGLI ESPERTI E AGLI OPERATORI	pag.77
3.1.Comune di Torino	pag.78
3.2.Città Metropolitana di Genova	pag.80
3.3.Comune di Milano	pag.84
3.4.CONI Servizi	pag.86
3.5.Intercent-ER Emilia Romagna	pag.88
3.6.Sardegna CAT	pag.91
4. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE	pag.95
4.1.Obiettivi e metodologia di indagine	pag.95
4.2.Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	pag.96
4.3.La spinta all'aggregazione degli acquisti	pag.102
4.4.Micro e piccole imprese e nuovo Codice	pag.103
5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE	pag.107
ALLEGATO 1 - NOTA METODOLOGICA	pag.113
ALLEGATO 2 - QUESTIONARIO PER LE STAZIONI APPALTANTI	pag.117
ALLEGATO 3 - QUESTIONARIO PER LE IMPRESE	pag.129

PREMESSA

L'art. 38 del D.Lgs n. 50/2016 stabilisce il principio della qualificazione delle stazioni appaltanti. *“La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Sono iscritti di diritto nell'elenco di cui al primo periodo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.A., INVITALIA - Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., nonché i soggetti aggregatori regionali di cui articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89”* (art. 38, comma 1).

La qualificazione ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti: capacità di programmazione e progettazione; capacità di affidamento; capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

Promo PA Fondazione e BravoSolution hanno affrontato la questione della qualificazione nel processo di appalto già nel 2015, svolgendo la ricerca ***“La valutazione dei fornitori come strumento per una buona esecuzione del contratto”***¹, che ha confermato un elevato grado di consenso attorno all'ipotesi di introdurre nel nostro ordinamento un sistema di indicatori oggettivi per valutare la buona performance in fase di gestione dei contratti. L'indagine ha messo in risalto come la valutazione delle imprese debba essere inevitabilmente accompagnata ad un sistema di valutazione delle stesse stazioni appaltanti.

¹ Cfr. Promo PA Fondazione, *La valutazione dei fornitori come strumento per una buona esecuzione del contratto*, ed. Promo PA Fondazione, Collana Ricerche e Sviluppo, ottobre 2015.

L'introduzione dell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, insieme alle misure di contenimento della spesa pubblica e riduzione del numero di stazioni appaltanti, dovrebbe anche consentire di accentrare le competenze in capo a quelle amministrazioni aggiudicatrici dotate di rating più elevato, ossia dotate di maggiori cognizioni tecniche, della necessaria esperienza e di un sistema rigoroso di controlli. Sistema che, secondo gli esperti, sarebbe funzionale alla razionalizzazione delle procedure di spesa e all'attribuzione di maggiori margini di discrezionalità alla PA, sulla base di criteri di efficienza e professionalità.

La valutazione della performance delle stazioni appaltanti va dunque intesa come la capacità di esprimere e contrattualizzare i fabbisogni, di aggregare la spesa, di garantire efficienza e qualità dei servizi/beni e lavori acquistati e di interagire in modo strategico con i mercati di fornitura. Valutare le performance delle stazioni appaltanti potrebbe favorire ed aumentare **l'effettiva concorrenza negli appalti pubblici e facilitare** l'accesso delle micro e piccole imprese al mercato pubblico.

Una stazione appaltante "performante" può inoltre contribuire anche all'azione di prevenzione della corruzione e di maggiore trasparenza. In questo senso il processo di qualificazione è finalizzato a migliorare la qualità complessiva dell'appalto, a rendere i processi più trasparenti, a far assumere anche alla PA una logica di "miglioramento continuo", che può provenire dallo scambio di buone pratiche e dalla necessità di perseguire target di performance ben definiti.

La pratica del confronto sulle "migliori prassi" dovrebbe essere incentivata e regolamentata, poiché chi non ne tiene conto provoca un danno economico al paese. Le stazioni appaltanti a più alta performance dovrebbero essere rese pubbliche ed il management, insieme ai funzionari, premiato e riconosciuto.

Ringraziamo le 250 stazioni appaltanti, le 70 imprese e i 13 operatori ed esperti che hanno contribuito in modo determinante alla realizzazione della ricerca, che viene presentata in corrispondenza della conclusione della procedura di emanazione del DPCM attuativo dell'art.38 del Codice. Ci si augura comunque che i risultati possano essere utilizzati per contribuire a rendere sempre più efficiente il sistema degli appalti pubblici.

Gaetano Scognamiglio
Presidente
Promo PA Fondazione

Ezio Melzi
Consigliere Delegato
BravoSolution Italia

NOTA DEL CURATORE

L'obiettivo della ricerca è quello di **individuare evidenze oggettive e linee guida utili al legislatore nel processo di messa a punto di un sistema nazionale di qualificazione per le stazioni appaltanti, così come previsto dall'art. 38 del D.Lgs 50/2016, che sia utile non solo per la PA e per le imprese ma anche per innalzare la qualità complessiva della filiera dell'appalto**. Questo sistema appare indispensabile alla luce della riforma complessiva del Codice dei Contratti, un riforma che, tra le varie novità, spinge verso la concentrazione della spesa intorno ai soggetti aggregatori e alle stazioni uniche appaltanti, rendendo indispensabile la creazione di poli di competenza e qualità.

Il report è sviluppato in 5 capitoli. Nel **Cap. 1**, si affronta la tematica della qualificazione chiarendo il contesto normativo e definitorio di riferimento, a partire dalle previsioni del nuovo Codice Appalti². Nel **Cap. 2**, sono riportate le considerazioni delle stazioni appaltanti, emerse dall'indagine di campo, mentre, nel **Cap. 3**, si trovano le interviste qualitative e i focus di approfondimento realizzati con gli operatori qualificati e gli esperti³. Il **Cap. 4** analizza il punto di vista delle imprese nei confronti del nuovo sistema di qualificazione e, più in generale, sulle novità introdotte con il nuovo Codice Appalti. L'**ultima parte** del rapporto è dedicata alle conclusioni, che contengono una sintesi dei risultati e alcuni suggerimenti utili al legislatore per definire i contorni del costituendo sistema di valutazione.

2 Anticipiamo, come sarà precisato nel Cap. 1.2., che l'indagine di campo si è svolta nel mese di luglio 2016 e fa riferimento alle ipotesi attuative ipotizzate in quel periodo.

³ Ringraziamo i seguenti **interlocutori ed esperti** per il supporto e le indicazioni fornite sia nella fase di progettazione e realizzazione dell'indagine sia ai fini della realizzazione dei Focus di approfondimento contenuti nella presente ricerca: **Paolo Berno** (Città Metropolitana di Roma), **Antonio Bertelli** (Anci), **Alessandra Boni** (Intercent-ER Emilia Romagna), **Barbara Boschetti** (Università Cattolica di Milano), **Antonella Fabiano** (Comune di Milano), **Luana Guerrieri** (Comune di Latina), **Adriano Leli** (SCR Piemonte), **Cinzia Lilliu** (Regione Sardegna), **Claudio Lucidi** (Anci), **Claudio Monosilio** (Ance), **Gennaro Ranieri** (Coni Servizi), **Monica Sciajno** (Comune di Torino), **Maurizio Torre** (Città Metropolitana di Genova).

1. QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E RIFORMA COMPLESSIVA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1.1. Il tema della qualificazione nel D.Lgs. n. 50/2016: verso la professionalizzazione degli operatori pubblici e privati

La riflessione sul conseguimento di una maggiore qualità complessiva del processo di appalto è al centro del dibattito nel nostro Paese ormai da qualche anno e poggia sull'esigenza, da un lato, di ridurre il numero delle stazioni appaltanti (censite in oltre 32.000) e, dall'altro lato, di accrescere le competenze di chi opera in questo settore, estremamente complesso e in grande trasformazione.

Già nel 2014 si è avviato un concreto processo di riduzione e centralizzazione degli affidamenti: l'art. 9, D.L. n. 66/2014 ha istituito presso l'ANAC l'elenco di 35 soggetti aggregatori: l'elenco è stato in prosieguo istituito con delibera ANAC del 23 luglio 2015 e aggiornato con delibera ANAC 10 febbraio 2016, n. 125 e contempla allo stato 33 soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza per ciascuna Regione, o Provincia autonoma.

Il nuovo Codice porta a ulteriore sviluppo la riflessione già avviata, da un lato, rafforzando i criteri e gli strumenti di centralizzazione degli affidamenti (art. 37) e, dall'altro lato, introducendo l'obbligo per le amministrazioni di conseguire la qualificazione (art. 38), limitando così fortemente la possibilità di fare appalti agli enti non qualificati e non aggregati (forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e lavori di importo inferiore a 150.000 euro).

Questa esigenza nasce da una serie di motivazioni senz'altro rilevanti⁴.

In primo luogo il nuovo Codice introduce la possibilità di avviare nuove procedure e criteri di affidamento particolarmente innovative – si pensi al dialogo competitivo, al partenariato per l'innovazione, agli appalti precommerciali, agli appalti per l'innovazione – che richiedono stazioni appaltanti competenti e specializzate, che padroneggino gli strumenti e siano in grado di governare le procedure.

4 Cfr. Rosanna De Nictolis, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in: *Urbanistica e Appalti*, n. 5/2016, 28 aprile 2016

La gestione di questi appalti richiederà sempre di più amministrazioni di adeguate dimensioni, con team di lavoro specificamente dedicati, formati e costantemente aggiornati.

In secondo luogo vi è la necessità per molte stazioni appaltanti, soprattutto nel settore dei lavori, di ragionare in una posizione paritaria rispetto ai fornitori: ciò implica risolvere alcune disfunzioni organizzative presenti negli Enti e attivare processi di riorganizzazione interna che siano in grado di concentrare le funzioni di stazione appaltante in un unico ufficio/direzione, anziché, come oggi accade, in una pluralità di uffici tecnico-amministrativi collocati in diverse direzioni o dipartimenti.

Il sistema di qualificazione sarà affidato all'ANAC, al pari del sistema di qualificazione degli operatori economici, mediante un elenco cui verranno iscritte le centrali di committenza e i soggetti qualificati.

La qualificazione delle stazioni appaltanti avrà ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai cosiddetti **ambiti di attività o qualificazione**:

1. pianificazione, programmazione e progettazione (AP);
2. gestione e verifica della fase di affidamento (AA);
3. gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera (AE).

La qualificazione inoltre sarà acquisita sulla base del possesso di determinati requisiti di base e premianti che saranno valutati sulla base dei criteri e parametri che il decreto e/o gli atti attuativi di ANAC specificheranno.

Secondo le ipotesi ad oggi formulate sono **requisiti di base**, ovvero devono essere posseduti ai fini della semplice richiesta di iscrizione all'elenco dei soggetti qualificati di cui all'articolo 38, comma 1:

- a) strutture organizzative stabili deputate agli ambiti di attività o qualificazione di cui sopra;
- b) presenza nella struttura organizzativa di dipendenti in ruolo con qualifica adeguata aventi specifiche competenze in rapporto agli ambiti di attività;
- c) presenza di un sistema di formazione ed aggiornamento del personale;

d) dimostrata capacità di svolgere le attività nell'ambito di cui all'art. 2, comma 1, lett a), b) e c);

e) rispetto dei tempi di pagamento.

Sono invece, sempre al momento, **requisiti premianti**, ovvero quelli che la stazione appaltante deve dimostrare di possedere per ottenere un incremento del punteggio finale ad essa attribuito da ANAC:

a) aver attuato misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità;

b) presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio;

c) disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara;

d) livello minimo di soccombenza nel contenzioso riferito agli ultimi tre anni;

e) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione, affidamento e gestione del contratto.

La qualificazione conseguita opera per la durata di cinque anni e può essere rivista a seguito di verifica, anche a campione, da parte di ANAC o su richiesta della stazione appaltante.

1.2. Il percorso attuativo dell'art. 38: lo stato dell'arte

Il percorso attuativo dell'art. 38 prevede un DPCM del MIT ai sensi dell'art. 38, comma 2, del nuovo Codice per stabilire criteri e requisiti tecnico-organizzativi per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Successivamente, l'ANAC con proprio atto dovrà stabilire le modalità attuative (art. 38, comma 6) - al fine di consentire alle SA di dotarsi dei requisiti necessari per essere qualificati. Il testo di DPCM, a cui ha lavorato, in diverse formulazioni successive, a partire dalla primavera scorsa un gruppo di lavoro costituito da esperti dell'ANAC, del MIT, delle Regioni e delle varie associazioni territoriali, attualmente si trova all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che dovrà licenziare il testo definitivo. Parallelamente un diverso DPCM, da emanarsi ai sensi dell'art. 37, comma 5 del nuovo codice, avrà il compito di individuare gli ambiti territoriali delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo.

Pur in questo quadro di incertezza, alcuni elementi di recepimento sembrano piuttosto chiari e ruotano attorno a tre aspetti fondamentali.

A) Si prevedono alcuni **livelli di qualificazione** sia per i lavori pubblici che per gli acquisti di beni e servizi: le stazioni appaltanti potranno qualificarsi per un determinato livello sulla base del volume di spesa gestito dagli Uffici. I livelli, secondo l'ipotesi circolante nel mese di luglio, sulla cui base è stata condotta l'indagine di campo - dovrebbero essere quattro:

Per i lavori pubblici:

- a) livello base per importi a base di gara da 150.000 euro fino a un milione di euro;
- b) livello medio per importi superiori a un milione di euro fino alla soglia "comunitaria" di cui all'articolo 35 del Codice (ad oggi fissata a 5,225 milioni di euro);
- c) livello alto per importi sopra la relativa soglia di cui all'articolo 35 del codice fino a 50 milioni di euro;
- d) livello superiore per importi sopra 50 milioni di euro, o per importi superiori a 15 milioni di euro nei casi di lavori complessi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera oo) del Codice, o di contratti relativi ad affidamenti di cui alla parte III o alla parte IV del Codice.

Per le forniture e i servizi:

- a) livello base (FS-LB) per importi a base di gara da 40.000 euro fino alla relativa soglia di cui all'articolo 35 del Codice;
- b) livello medio (FS-LM) per importi sopra la relativa soglia di cui all'articolo 35 del codice fino a un milione di euro;
- c) livello alto (FS-LA) per importi sopra ad un milione di euro fino a 20 milioni di euro;
- d) livello superiore (FS-LS) per importi sopra 20 milioni di euro o superiori a 10 milioni nel caso di project financing; concessione di servizi; servizi pubblici locali.

Altre ipotesi, attualmente in discussione, prevedono solo 3 livelli di qualificazione:

- a) livello medio, per gli uffici che svolgono gare dalla soglia comunitaria fino al milione di euro, nel caso dei beni e servizi e da 150.000 euro fino alla soglia comunitaria, nel caso dei lavori;
- b) livello alto, per gli uffici che svolgono gare da 1 milione fino a 20 milioni di euro, nel caso dei beni e servizi e dalla soglia comunitaria fino a 50 milioni di euro, nel caso dei lavori;
- c) un livello superiore, per gli uffici che svolgono gare oltre i 20 milioni di euro, nel caso dei beni e servizi (10 milioni nel caso di project financing e concessioni di servizi) e oltre i 50 milioni di euro, nel caso dei lavori (il limite è però ridotto a 15 milioni nei casi di lavori complessi).

B) La qualificazione attesterà la capacità degli uffici di gestire tre ambiti di attività che nel loro insieme caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro, cioè:

- la pianificazione, programmazione e progettazione;
- la gestione e verifica della fase di affidamento;
- la gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera.

CONSIP e i soggetti aggregatori regionali, non gestendo l'esecuzione del contratto, dovrebbero potersi qualificare solo per i primi due ambiti di attività.

C) I requisiti obbligatori per la qualificazione dovranno essere dimostrati in riferimento ai seguenti aspetti:

1. **strutture organizzative stabili**, ovvero individuate dall'ordinamento dei Servizi e degli Uffici dell'amministrazione e dedicate alla gestione degli ambiti di attività o qualificazione;
2. presenza nella struttura organizzativa di **personale con specifiche competenze** (comprovata attraverso la dimostrazione delle competenze amministrative, tecniche ed economiche presenti negli uffici);
3. presenza di un **sistema di formazione ed aggiornamento** del personale (misurata sulla base della quantità e della qualità della formazione svolta);
4. **dimostrata capacità di svolgere le attività dei tre ambiti di qualificazione** (ovvero, secondo quanto recita la lettera 4° del comma 4 art.38: numero di gare svolte nel triennio con indicazione di tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e collaudo);
5. **rispetto dei tempi** previsti per i pagamenti di imprese e fornitori.

Al fine di ottenere la qualificazione per operare all'interno del livello desiderato, la stazione appaltante dovrà attestare una esperienza e una dotazione organica adeguata al livello stesso. Ciò presuppone in particolare che i requisiti di cui ai punti 2, 3 e 4 di cui sopra siano commisurati o "parametrizzati" ai livelli di qualificazione.

Le ipotesi formulate durante il difficile iter di condivisione del decreto sono state diverse e variegate in quanto volte a individuare il punto di equilibrio fra esigenze diverse e contrapposte. Alzare l'asticella dei parametri garantisce maggiore professionalità e affidabilità ma al tempo stesso può comportare costi di adeguamento troppo elevati che possono finire con il causare un eccesso di selezione fra le stazioni appaltanti.

Si può dunque solo limitarci a riportare come esse ruotino intorno ai tre concetti cardine:

- a) **l'esperienza**: ovvero della richiesta di un numero minimo di procedure di affidamento concluse (nel triennio) di importo adeguato a quello del livello richiesto;

- b) la **dotazione organica**: ovvero la presenza di ruoli e professionalità in numero “proporzionale” al livello;
- c) **l'aggiornamento del personale**: ovvero di un ammontare minimo annuo di ore di formazione fruito da ogni addetto.

Più complesso e, soprattutto, indeterminato nel suo funzionamento, appare ad oggi il meccanismo del punteggio “premiante” che sarà attribuito o meno da ANAC ad ogni stazione appaltante.

Come già anticipato, la qualificazione avrà una durata definita e potrà essere rivista o revocata da ANAC, qualora a seguito di controlli si accerti il venir meno, ovvero l'insussistenza, in capo alle stazioni appaltanti dei requisiti stessi.

2. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI

2.1. Obiettivi e metodologia di indagine

L'indagine di campo sulle stazioni appaltanti è stata articolata in due fasi, condotte in parallelo riconducibili rispettivamente alla diversa metodologia dell'indagine quantitativa e qualitativa:

- la prima ha previsto la somministrazione di un **questionario strutturato con domande a risposta chiusa e aperta tramite tecnica CATI** - *Computer Assisted Telephone Interview* - a **250 funzionari e dirigenti** degli uffici gare e acquisti di stazioni appaltanti centrali e locali, in prevalenza comuni e unioni di comuni selezionati sull'intero territorio nazionale;
- la seconda è consistita nella realizzazione di **6 Focus qualitativi di approfondimento** con alcuni dirigenti e figure apicali nella pubblica amministrazione, in grado di fornire un punto di vista "esperto" sulla questione della qualificazione, connettendola anche alle caratteristiche e alle dinamiche evolutive del proprio Ente di riferimento.

Nel caso dell'indagine quantitativa (intervista telefonica) il campione dei 250 dirigenti/funzionari è stato selezionato attraverso un disegno di campionamento di tipo misto "ragionato-stratificato", che associasse ad una maggiore presenza dei Comuni una rappresentanza, pur minoritaria, delle altre categorie di Enti e che risultasse quanto più bilanciato anche rispetto alle due ulteriori variabili di stratificazione: l'area geografica (Nord, Centro, Sud) ed il settore di intervento (forniture e servizi insieme considerati e lavori pubblici). La ripartizione del campione effettivo (questionari completati) rispetto alle dimensioni citate è descritta nel prospetto che segue.

**Tab. 2.1. Il campione effettivo dell' indagine quantitativa:
numero di questionari raccolti per tipo di stazione appaltante e settore di intervento**

Tipo Ente	Totale	Lavori pubblici	Forniture e servizi	Entrambi
Comune capoluogo	30	5	16	9
Unione di Comuni (Comune capofila) e Città Metropolitana	30	5	8	17
Comune associato ad Unione di Comuni ma non capofila	30	3	13	14
Comune non capoluogo non appartenente ad Unioni di Comuni	60	19	25	16
Concessionaria, partecipata, agenzia regionale	40	4	18	18
Azienda del Sistema Sanitario Nazionale	40	3	33	4
Altro Ente (Regione e Ente Regionale e Nazionale)	20	2	3	12
Totale	250	41	119	90

2.2. Le caratteristiche del target

2.2.1. I livelli di qualificazione "desiderati"

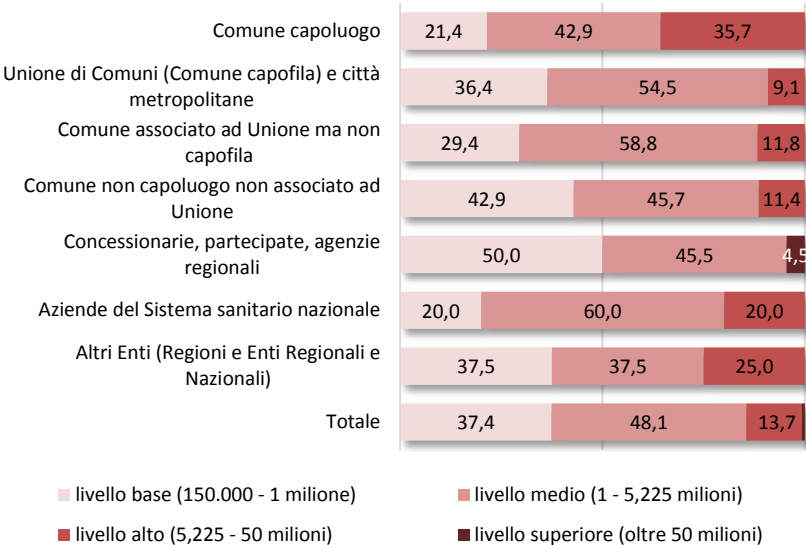
Oltre che rispetto alla tipologia di Ente, utilizzata come detto anche come dominio di stratificazione, il campione è stato segmentato anche rispetto ad altre due caratteristiche:

- il settore di intervento (lavori pubblici e forniture e servizi) coperto anche in forma non prevalente (ragione per cui gli uffici che li coprono entrambi sono stati ricompresi in entrambi i gruppi);
- il livello di qualificazione, al quale l'intervistato ha dichiarato essere interessata l'amministrazione (stazione appaltante) di appartenenza.

Per quest'ultima variabile di classificazione, è stata inizialmente considerata l'ipotesi di articolazione a 4 livelli che è sembrata più probabile nei mesi in cui è stata svolta la rilevazione (luglio 2016).

Per quanto riguarda il settore dei **lavori**, fra le stazioni appaltanti del campione che operano nel settore, poco più di un terzo si ferma, come desiderata, al primo livello (appalti fino al milione di euro) e quasi la metà a quello medio (fino alla soglia comunitaria, fissata a inizio 2016 a 5.225.000 €), mentre è minoritario il livello di qualificazione alto o superiore. Il primo dei due, quello "alto" interessa significativamente soprattutto i comuni capoluogo (oltre uno su tre) e, a distanza, gli enti diversi dai comuni (Enti Nazionali, Regioni, ma anche Aziende del Sistema Sanitario. Solo un Ente dei 250 considerati nel campione, in particolare un importante gestore del sistema delle infrastrutture di rete, si è invece dichiarato interessato al livello superiore.

**Fig. 2.1. Tipo di stazione appaltante per livello di qualificazione desiderato:
settore lavori pubblici, percentuale sul totale**



Nei capitoli che seguono, al fine di garantire una rappresentazione quanto più significativa del quadro d'insieme⁵, le **rappresentazioni grafiche per livello di qualificazione sono state realizzate escludendo dall'analisi il caso unico del livello "superiore" nei lavori e mantenendo invece i livelli "alto" e "superiore" nelle forniture e servizi, che vanno tuttavia letti con cautela per la bassa numerosità del campione in questi specifici target.**

2.2.2. Gli ambiti di attività

E' partendo dalla fondamentale premessa di cui sopra, che si propone l'incrocio tra gli ambiti di attività attualmente "gestiti" dai rispondenti e i livelli di qualificazione desiderati. Emergono spunti di riflessione interessanti: **in entrambi i settori, al crescere del livello di qualificazione desiderato, non cresce in maniera automatica la gestione di tutte le fasi, in particolare, la programmazione e progettazione**, così come la gestione delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera sono presidiate da una quota di stazioni appaltanti molto contenuta, a conferma della difficoltà per gli enti di avere centri di competenza e di coordinamento unitario per tutto il contratto.

Tab. 2.2. Fasi del ciclo dell'appalto presidiate dalle stazioni appaltanti interessate, per settore e per livello di qualificazione desiderato:
percentuale sul totale

	Lavori				Forniture e servizi			
	Totale	livello base	livello medio	livello alto	livello base	livello medio	livello alto	livello superiore
<i>pianificazione, programmazione acquisti beni e servizi</i>								
no	12,9				9,7	16,0	13,7	10,0
si, occasionalm.	24,4				25,0	24,0	21,6	30,0
si, completam.	62,7				65,3	60,0	64,7	60,0

⁵ L'analisi della ripartizione degli Enti ricompresi nel campione per livello di qualificazione desiderato ha infatti evidenziato come un numero esiguo di essi si collochi in corrispondenza di quelli più elevati. Appena uno, come visto, risulta interessato al livello superiore dei lavori pubblici, ma anche il numero di quelli concentrati in quello "alto" dello stesso settore (18) e in quello superiore di forniture e servizi (10) risulta esiguo.

<i>pianificazione, programmazione lavori pubblici</i>									
no	20,6	18,4	21,0	23,5					
si, occasionalm.	13,7	14,3	11,3	17,6					
si, completam.	65,6	67,3	67,7	58,8					
<i>Progettazione</i>									
no	37,6	24,5	27,4	41,2	44,4	40,0	37,3	70,0	
si, occasionalm.	23,2	20,4	22,6	35,3	23,6	25,3	23,5	10,0	
si, completam.	39,2	55,1	50,0	23,5	31,9	34,7	39,2	20,0	
<i>gestione e verifica della fase di affidamento</i>									
no	10,8	6,1	4,8	5,9	13,9	12,0	7,8	10,0	
si, occasionalm.	17,6	16,3	9,7	23,5	20,8	20,0	7,8	10,0	
si, completam.	71,6	77,6	85,5	70,6	65,3	68,0	84,3	80,0	
<i>gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera</i>									
no	21,2	16,3	16,1	17,6	25,0	20,0	25,5	50,0	
si, occasionalm.	21,6	8,2	17,7	41,2	16,7	25,3	23,5	30,0	
si, completam.	57,2	75,5	66,1	41,2	58,3	54,7	51,0	20,0	

Interessante anche l'**incrocio tra ambito di attività attuali e livello desiderato di qualificazione**. Nei lavori si nota come non vi sia una relazione diretta e crescente tra le due dimensioni, anzi solo il 35% di chi ambisce ad un livello di qualificazione alto svolge attualmente anche funzioni di programmazione e progettazione.

Tab. 2.3. Ambiti di attività attualmente coperti per livello di qualificazione desiderato: settore lavori pubblici, percentuale sul totale, risposte multiple

Ambiti di attività	Totale	livello base (150.000 € - 1 mln. €)	livello medio (1 - 5,225 mln. €)	livello alto (5,225 - 50 mln.€)
Pianificazione, programmazione e progettazione	63,4	69,4	66,1	35,3
Affidamento	81,7	81,6	80,6	88,2
Esecuzione, collaudo e messa in opera	63,4	69,4	58,1	58,8

Per quanto riguarda invece le **forniture e i servizi**, non emergono grandi divergenze tra i diversi livelli. In linea generale, su questo tema non c'è ancora chiarezza da parte del legislatore e dunque gli Enti tendono a rispondere che fanno tutto e che si qualificheranno su tutto.

La scarsa relazione esistente con gli ambiti di attività deriva poi dal fatto che il livello di qualificazione si acquisirà sulla base dei volumi di spesa gestiti e non sulla base del tipo di attività svolta nel ciclo dell'appalto.

Tab. 2.4. Ambiti di attività attualmente coperti per livello di qualificazione desiderato:
settore forniture e servizi, percentuale sul totale, risposte multiple

Ambiti di attività	Totale	livello base (40.000 €– 209.000 €)	livello medio (209.000 - 1 mln.€)	livello alto (1 - 20 mln.€)	livello superiore (oltre 20 mln.€)
Pianificazione, programmazione e progettazione	68,9	77,8	58,7	72,5	70,0
Affidamento	76,6	66,7	77,3	86,3	100,0
Esecuzione, collaudo e messa in opera	55,5	56,9	53,3	58,8	50,0

2.3. I requisiti di base per la qualificazione

2.3.1. Strutture organizzative stabili

Il primo requisito “di base” definito nell’art. 38 riguarda la **presenza di strutture organizzative stabili**.

La cosiddetta “stabilità” degli uffici delle stazioni appaltanti coinvolte dall’indagine è misurata attraverso tre indicatori specifici previsti nel questionario e mutuati da alcuni elementi di descrizione del requisito presenti nelle prime versioni del DPCM.

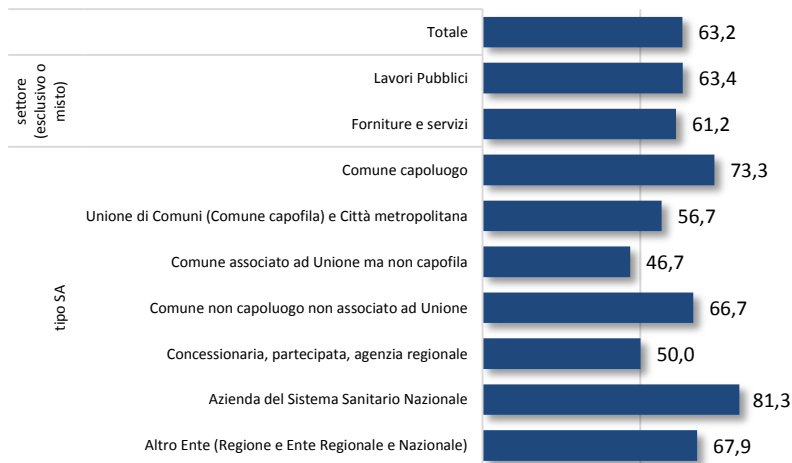
La prima caratteristica riguarda la **presenza di una figura apicale dirigenziale dedicata all’ufficio**: questa non risulta essere particolarmente diffusa se è vero che interessa meno di due uffici su tre, indipendentemente dal settore (lavori o forniture e servizi) di competenza. Carenti sono, come prevedibile, soprattutto i piccoli comuni associati ad Unioni ma non come capofila.

Quasi tutte le stazioni appaltanti (oltre nove su dieci) risultano invece individuate dall’ordinamento dei Servizi e degli Uffici dell’amministrazione e dedicate alla gestione degli ambiti di attività o qualificazione.

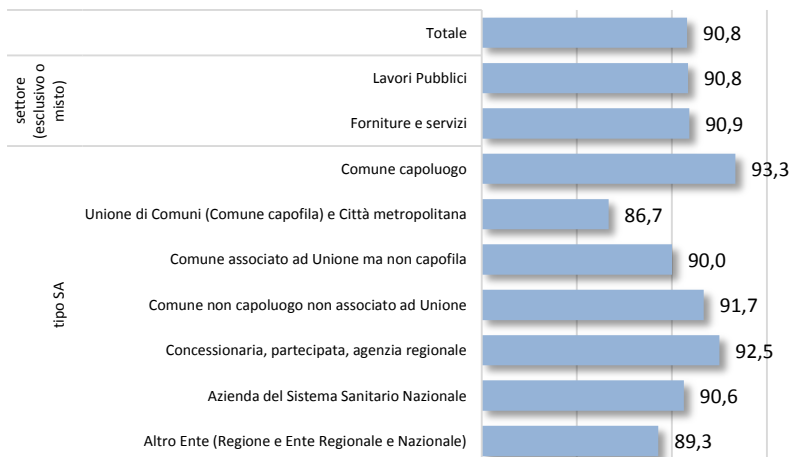
Altrettanto generalizzato (poco al di sotto della stessa soglia del 90%) è il caso in cui l’organigramma funzionale delle predette strutture individua le principali figure professionali, con funzioni e responsabilità, che intervengono nella gestione delle suddette attività. Se ci limitiamo a fare riferimento a questi ultimi due elementi, **la grande maggioranza degli enti presenta già dunque il primo requisito di base**, mentre, laddove fosse richiesto come ulteriore requisito specifico ai fini della qualificazione, oltre un terzo dovrebbe adeguarsi assegnando alla struttura un dirigente dedicato.

Fig. 2.2. Parametri per il requisito di struttura organizzativa stabile per tipo di stazione appaltante e settore: percentuale sul totale

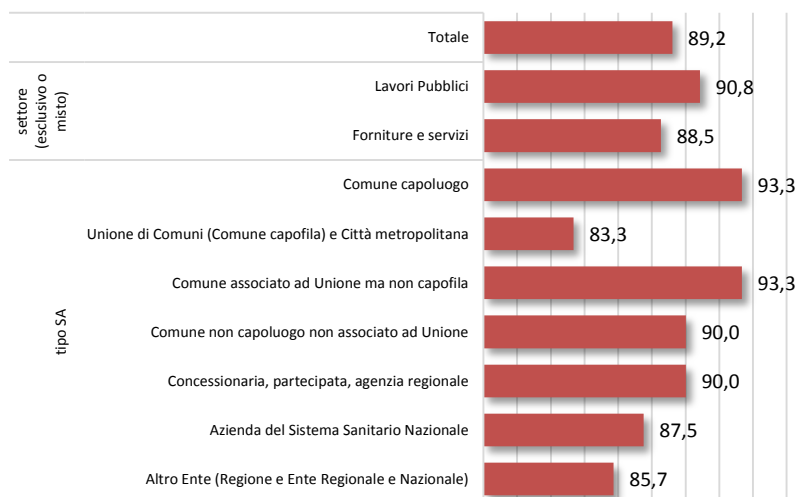
L'ufficio presenta una figura apicale dirigenziale dedicata in via esclusiva o largamente prevalente all'ufficio



L'ufficio (o gli uffici) è riconosciuto all'interno dell'articolazione organizzativa dell'ente, come struttura amministrativa e tecnica stabile



*L'organigramma funzionale individua le principali figure professionali,
con funzioni e responsabilità*



Come ultimo elemento di valutazione si richiama anche il fatto che circa il 30% degli uffici intervistati è stato interessato negli ultimi tre anni da una riduzione del personale; appena il 10% ha “riqualificato” il proprio personale; circa uno su cinque ha cambiato collocazione all’interno della pianta organica dell’Ente. In particolare gli ultimi due dati sembrano suggerire che **gli Enti non hanno ancora affrontato il tema dell’impatto organizzativo della riforma e non hanno modificato la propria struttura per far fronte alle sfide imposte dal sistema di qualificazione, in attesa di avere un quadro regolatorio più chiaro e definito e probabilmente anche del livello di qualificazione all’interno del quale saranno autorizzati ad operare.**

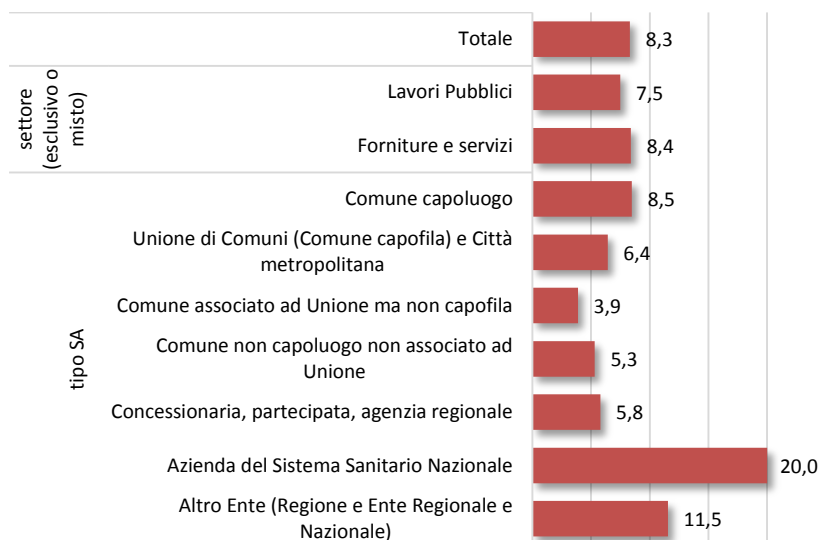
**Tab. 2.5. Cambiamenti intervenuti nella struttura organizzativa:
percentuale sul totale**

aumento/diminuzione del personale	31,4 %
maggiore/minore qualificazione del personale	10,3 %
cambio di dirigenza	18,5 %
cambio struttura organizzativa	18,1 %

2.3.2. Quantità e impiego della dotazione organica

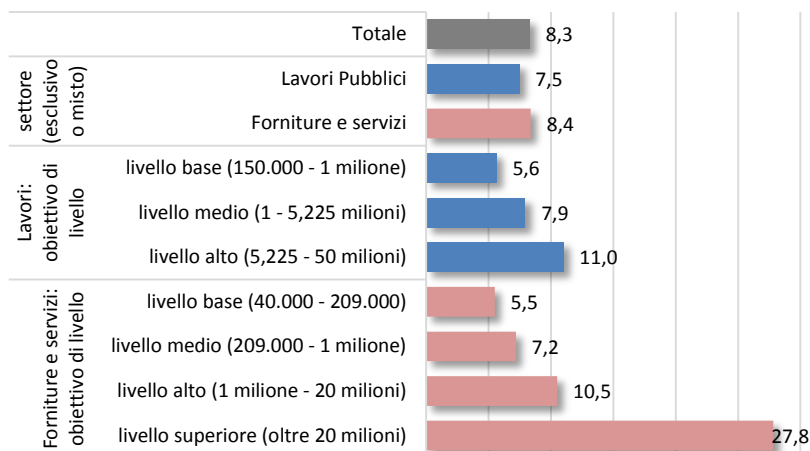
Gli uffici contattati sembrano avere una dotazione di personale abbastanza coerente con la tipologia di Enti, con un numero medio di 8,3 addetti, con punte di 20 addetti nelle aziende sanitarie e, al contrario, neppure 4 addetti nei comuni piccoli non capofila di Unioni. Nella prospettiva del nuovo sistema di qualificazione, il personale necessario nei diversi Enti dovrà essere chiaramente diversificato in base al livello ambito e alla tipologia di funzioni da svolgere. E' possibile anzi prevedere che le disposizioni del DPCM innestino un **processo di redistribuzione del personale fra i diversi enti, favorendo un afflusso verso i soggetti aggregatori e le centrali di committenza**, gravati da un'enorme mole di lavoro sottratto alle competenze e funzioni degli altri enti ed in particolare dei minori, come i Comuni non capoluogo e i non capofila di Unioni, che, se non qualificati, non potranno svolgere autonomamente le gare se non nei limiti consentiti dalla norma (al di sotto di 40.000 € per servizi e forniture ed al di sotto dei 150.000 € per i lavori) e comunque sempre nel rispetto delle previsioni relative all'utilizzo di Consip e degli strumenti di acquisto centralizzato.

**Fig. 2.3. Addetti per settore e tipologia di stazione appaltante:
numero medio di addetti**



Il dato è confermato anche dall'incrocio tra numero di addetti e livello desiderato di qualificazione, per cui si nota come al crescere del livello di qualificazione, cresca anche il numero medio di addetti degli enti interessati. Tra forniture e servizi e lavori non emergono differenze rilevanti, se non per la fascia di qualificazione attesa più alta dove si registrano in media 27 addetti (sul dato incide qualche centrale di committenza e/o ente pubblico di grande dimensione).

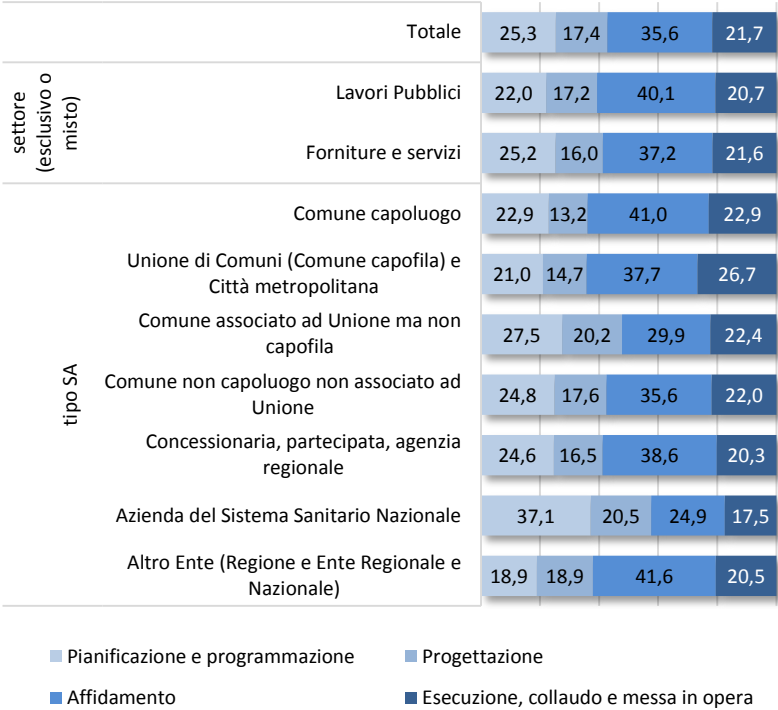
Fig. 2.4. Addetti per settore e livello di qualificazione desiderato:
numero medio di addetti



Per comprendere come il personale sia concretamente impiegato, è interessante guardare a come il loro tempo di lavoro si distribuisca rispetto ai diversi ambiti di attività. La **distribuzione** privilegia ovviamente la fase di affidamento (35,6% del tempo), ma è rilevante anche il tempo dedicato agli aspetti di programmazione e progettazione (42,7%), mentre sulla gestione e attuazione si concentra il 22% del tempo a disposizione del personale degli uffici. Il sottodimensionamento degli uffici contattati in queste ultime due fasi (che sono normalmente affidate ad altri uffici all'interno degli Enti e non a chi svolge la gara né tantomeno alle centrali di committenza) è trasversale a tutte le tipologie di Enti e solo in minima parte condizionato dalla presenza, nel campione, di alcuni Enti, come le centrali di committenza, che terminano il proprio compito con l'aggiudicazione o la stipula del contratto. Nella figura che segue è interessante rintracciare gli effetti di un processo di aggregazione della domanda parzialmente già in atto.

I Comuni associati ad Unioni ma non capofila, da un lato, e le Aziende Sanitarie, dall'altro, ovvero gli Enti che maggiormente già delegano ad unioni o centrali di committenza la fase dell'affidamento, si trovano di conseguenza a dedicare proporzionalmente maggior tempo alla pianificazione e programmazione degli acquisti o dei lavori.

Fig. 2.5. Distribuzione del tempo lavoro tra i diversi ambiti di attività, totale, per settore e tipologia di stazione appaltante:
percentuale del tempo lavoro



2.3.3. Risorse Umane

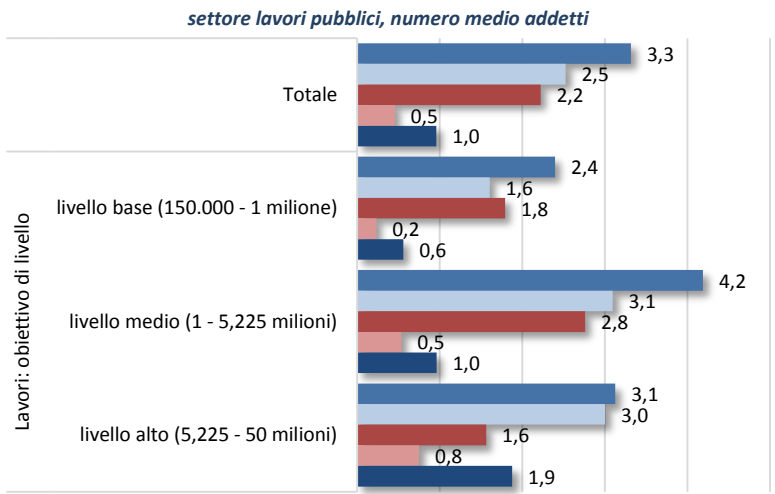
Dopo aver ricostruito lo stato dell'arte per quanto attiene alle strutture organizzative, il secondo macrorequisito cui fa riferimento l'art. 38 riguarda le **risorse umane**, cioè **l'adeguatezza del sistema di competenze e professionalità di cui le stazioni appaltanti dispongono**. A tal proposito, nelle bozze di DPCM in circolazione nel periodo tra luglio e novembre 2016, gli indicatori utilizzati per misurare tale criterio fanno riferimento all'esistenza all'interno degli uffici appalti di competenze di tipo tecnico e amministrativo, distinguendo, per ciascun livello di qualificazione, tra numero di diplomati e laureati per ciascun profilo. Questa impostazione, se sarà confermata, lascia un po' perplessi, poiché, come enfatizzano alcuni testimoni di esperienza nelle rispettive interviste di approfondimento: 1) privilegia indicatori volti a misurare più la quantità che la qualità delle professionalità dei componenti gli uffici; 2) descrive una tipologia di personale (personale tecnico e personale amministrativo) che non sempre si adatta al settore dei beni e servizi, dove tra l'altro le fasi di programmazione e analisi dei fabbisogni sono spesso affidate ad esperti esterni (si pensi al caso delle gare sanitarie) e non inserite nel conteggio degli organici.

L'obiettivo di questa sezione della ricerca è dunque, da un lato, ricostruire lo stato dell'arte e comprendere in quale misura oggi tali competenze siano presenti nelle stazioni appaltanti e, dall'altro lato, capire, alla luce delle prime indicazioni relative all'attuazione della norma, se gli Enti sono dotati delle professionalità adeguate all'acquisizione e mantenimento della qualificazione e se i percorsi formativi svolti vanno nella direzione di una professionalizzazione effettiva dei funzionari.

Iniziando dal settore dei **lavori pubblici**, emerge un quadro piuttosto articolato di specializzazioni, con un relativo equilibrio tra personale tecnico laureato (2,2 unità in media negli uffici), personale tecnico diplomato (3,3 unità in media), laureati con profilo giuridico (1 in media) e personale amministrativo (2,5). **Meno numerose le specializzazioni e le competenze economiche** (neppure una unità in media), che tuttavia tendono a crescere man mano che si sale con il livello di qualificazione

desiderato, fino a raggiungere una media di quasi 2 unità nei livelli alti. Passando dal livello base a quello medio, la dotazione cresce coerentemente per ogni tipo di figura professionale. Fra il livello medio e alto, l'aumento del numero medio di addetti si conferma solo per i laureati in materie giuridiche e economiche.

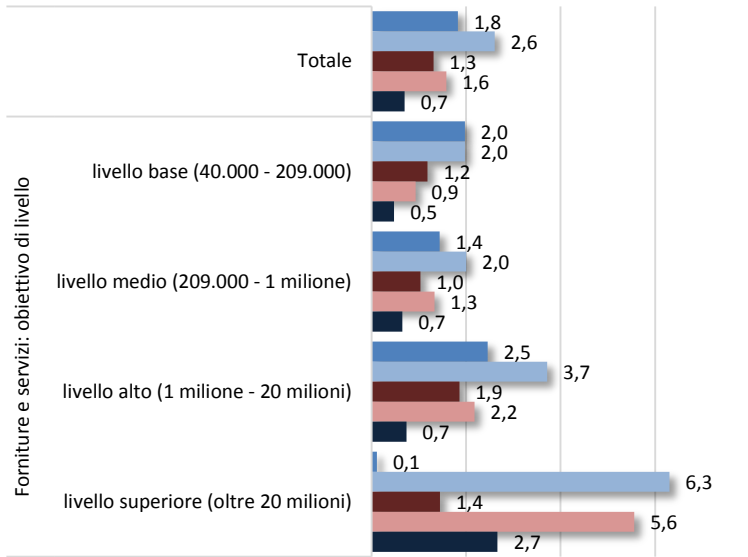
Fig. 2.6. Distribuzione degli addetti per profilo professionale per livello di qualificazione desiderato:



- numero tecnici diplomati in servizio da almeno cinque anni nella pubblica amministrazione
- numero amministrativi diplomati
- numero tecnici laureati, abilitati alla professione ed iscritti nel rispettivo ordine professionale
- numero laureati in materie economiche
- numero laureati in materie giuridiche

Nel settore delle **forniture e servizi**, la componente amministrativa è preponderante e conta 2,6 amministrativi diplomati in media. Tale dato è calcolato al netto di quello fuori scala degli oltre 100 diplomati amministrativi presenti in una centrale regionale di acquisto della sanità ricompresa nella fascia di qualificazione più elevata (ricomprendendo tale caso la media salirebbe a 3,1 in totale ed a 17,6 per il livello “superiore”).

Fig. 2.7. Distribuzione delle diverse tipologie di addetti per livello di qualificazione desiderato:
settore forniture e servizi, numero medio addetti



- numero tecnici diplomati in servizio da almeno cinque anni nella pubblica amministrazione
- numero amministrativi diplomati
- numero tecnici laureati, abilitati alla professione ed iscritti nel rispettivo ordine professionale
- numero laureati in materie giuridiche
- numero laureati in materie economiche

Segue a una certa distanza la componente tecnica non specializzata ma con esperienza (1,8 tecnici diplomati che lavorano nella PA da almeno 5 anni) e quella giuridica (1,6 laureati in media). Anche in questo caso, **manca quasi completamente la competenza economica, finanziaria e manageriale.** Seppur non regolarmente e diffusamente per tutte le figure professionali, la dotazione cresce man mano che si cresce di livello.

Nelle tabelle successive si riportano i dati di dettaglio sulla dotazione di personale per figura professionale e livello di qualificazione desiderato, nel settore dei lavori pubblici e delle forniture e servizi.

Le tavole possono rappresentare una base di partenza utile per **simulare il possibile impatto dei requisiti richiesti dalle norme attuative** e per identificare le percentuali di Enti che, per ottenere la qualificazione, dovrebbero adeguare la propria dotazione.

**Tab. 2.6. Dotazione di personale per figura professionale e livello desiderato:
settore lavori pubblici, percentuale sul totale**

	Lavori: obiettivo di livello			
	Totale	livello base (150.000 - 1 mln.€)	livello medio (1 - 5,225 mln. €)	livello alto (5,225 - 50 mln. €)
<i>LAVORI- numero tecnici laureati, abilitati alla professione ed iscritti nel rispettivo ordine professionale</i>				
zero	22,1	18,6	18,5	43,8
1	19,5	25,6	18,5	6,3
2	19,5	23,3	14,8	25,0
3-4	23,9	30,2	22,2	12,5
5 e oltre	15,1	2,3	16,0	12,5
<i>LAVORI- numero tecnici diplomati in servizio da almeno cinque anni nella PA amministrazione</i>				
zero	27,4	23,3	22,2	56,3
1	13,3	23,3	7,4	6,3
2	13,3	11,6	14,8	12,5
3-4	18,6	23,3	20,4	0,0
5 e oltre	27,4	18,6	35,2	25,1
<i>LAVORI - numero laureati in materie giuridiche</i>				
zero	48,7	60,5	44,4	31,3
1	25,7	23,3	27,8	25,0
2	15,9	16,3	16,7	12,5
3-4	8,0	0,0	11,1	18,8
5 e oltre	1,8	0,0	0,0	12,5
<i>LAVORI - numero laureati in materie economiche</i>				
zero	69,0	81,4	59,3	68,8
1	20,4	14,0	27,8	12,5
2	8,8	4,7	13,0	6,3
3-4	1,8	0,0	0,0	12,5
5 e oltre	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>LAVORI - numero amministrativi diplomati</i>				
zero	39,8	46,5	35,2	37,5
1	14,2	18,6	9,3	18,8
2	14,2	4,7	24,1	6,3
3-4	14,2	14,0	14,8	12,5
5 e oltre	17,7	16,3	16,7	25,0

**Tab. 2.7. Dotazione di personale per figura professionale e livello desiderato:
settore forniture e servizi, percentuale sul totale**

Forniture e servizi: obiettivo di livello				
	Totale	livello base (40.000 € - 209.000 €)	livello medio (209.000 € - 1 mln. €)	livello alto (1 mln. € - 20 mln. €)
FORNITURE E SERVIZI - numero tecnici laureati, abilitati alla professione ed iscritti nel rispettivo				
zero	48,5	43,7	55,2	43,8
1	16,8	23,9	14,9	12,5
2	16,3	16,9	16,4	16,7
3-4	12,2	11,3	9,0	14,6
5 e oltre	6,1	4,2	4,5	12,5
FORNITURE E SERVIZI - numero tecnici diplomati in servizio da almeno cinque anni nella PA				
zero	46,9	42,3	46,3	47,9
1	14,3	15,5	17,9	8,3
2	12,2	11,3	13,4	14,6
3-4	15,3	22,5	14,9	6,3
5 e oltre	11,3	8,4	7,5	20,0
FORNITURE E SERVIZI - numero laureati in materie giuridiche				
zero	33,2	42,3	31,3	25,0
1	31,6	38,0	34,3	25,0
2	16,3	9,9	20,9	18,8
3-4	12,8	8,5	9,0	18,8
5 e oltre	6,1	1,4	4,5	12,5
FORNITURE E SERVIZI - numero laureati in materie economiche				
zero	60,7	67,6	56,7	62,5
1	25,0	23,9	25,4	20,8
2	9,7	5,6	14,9	10,4
3-4	4,1	2,8	3,0	6,3
5 e oltre	0,5	0,0	0,0	0,0
FORNITURE E SERVIZI - numero amministrativi diplomati				
zero	48,0	53,5	47,8	43,8
1	16,8	16,9	19,4	12,5
2	9,2	7,0	13,4	8,3
3-4	8,2	9,9	6,0	10,4
5 e oltre	17,9	12,6	13,5	25,0

2.3.4. Formazione e aggiornamento del personale

Il secondo tema rilevante per il conseguimento della qualificazione riguarda **l'attività formativa**. La formazione nel mondo degli acquisti pubblici è un tema cruciale sul quale da anni si discute, soprattutto nell'ottica della **creazione di una figura professionale** specifica, quella del buyer pubblico, che possa distinguersi per un set di competenze riconosciute e validate a livello nazionale ed europeo⁶.

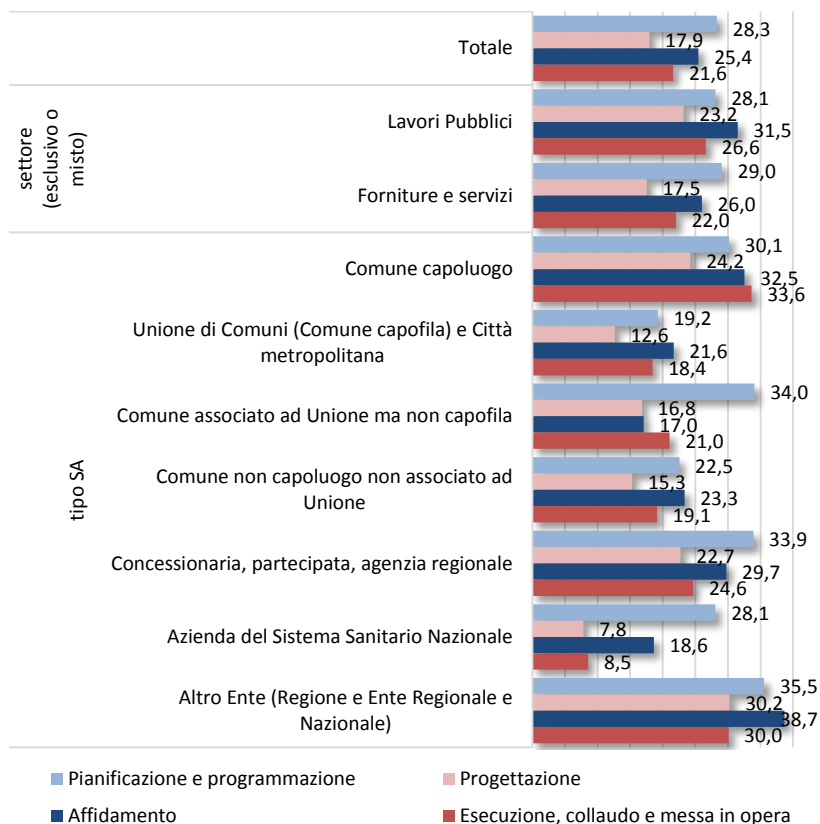
Al fine di dimostrare la quantità e la qualità della formazione svolta dalla stazione appaltante, il legislatore con molta probabilità ricorrerà ad una serie di indicatori volti a misurare la quantità di ore formative svolte nell'anno o nel triennio antecedente (si ipotizzano circa 30 ore di formazione annuale nelle materie pertinenti i tre ambiti di attività legate al ciclo dell'appalto per ciascuna unità di personale dipendente in ruolo). Quanto richiede il requisito è in sostanza un volume di investimento minimo in riqualificazione continua, tramite formazione, del proprio "capitale umano". Esso, essendo calcolato per ogni unità di personale, è anch'esso da intendere indirettamente commisurato al livello di qualificazione ambito per effetto del numero crescente di personale richiesto salendo nella scala dei livelli.

Pressoché la totalità delle stazioni appaltanti contattate svolge regolarmente attività formativa in tutte le fasi legate al ciclo dell'appalto: 28 ore in media all'anno sono spese in formazione relativa alla fase di pianificazione e programmazione, 18 ore sulla progettazione, 25 ore sull'affidamento e 22 ore sulla gestione del contratto. L'incrocio tra livelli di qualificazione desiderati e la durata della formazione per ciascun ambito di qualificazione non sembra far emergere una correlazione diretta, se non per la fase di affidamento, dove al crescere della dimensione degli appalti si riscontra un aumento delle ore di formazione.

⁶ Cfr. a tal proposito Promo PA Fondazione e Università di Roma Tor Vergata, *Come acquista la PA*, Promo PA Fondazione, Coll. Ricerche e Sviluppo, ediz. 2007-2013.

È interessante notare come in termini quantitativi gli Enti dichiarino di fare formazione anche sulle attività di programmazione e pianificazione, attività che però, come noto, sono state molto “trascurate” dalle stazioni appaltanti fino ad oggi, a conferma dei limiti legati all’utilizzo come parametro di qualificazione di un indicatore puramente quantitativo e non di misurazione di efficacia.

Fig. 2.8. Ammontare in ore della formazione fruita dal personale nell’ultimo triennio: numero medio di ore all’anno



Il dato raccolto ci indica l'ammontare di ore di formazione fruito in media dal personale dell'ufficio relativamente a ciascun ambito di attività, ma non ci assicura, per la modalità con la quale era posta la domanda, che il dato fornito si riferisca all'effettivo numero di ore "dedicato" esclusivamente alla specifica attività. Si vuole intendere, ad esempio, che una giornata di formazione sulla nuova normativa è stata molto probabilmente conteggiata per ciascuno degli ambiti.

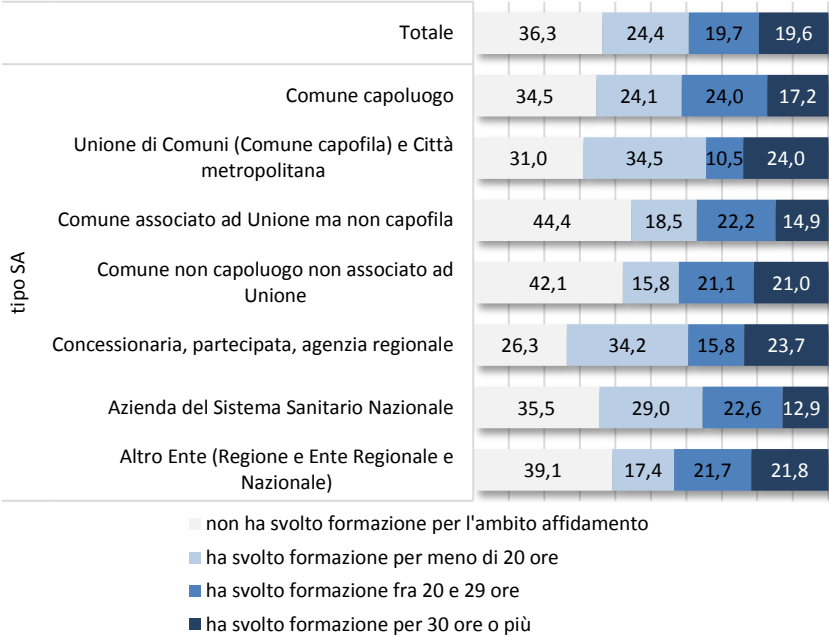
D'altra parte, se il dato delle ore per ambito di attività fosse sommabile, **risulterebbe che circa l'80% degli Enti è già in regola con il requisito del minimo di 30 ore ad personam.**

Il dato è anche in questo caso meramente quantitativo, non si sa cioè se si tratta di formazione convegnistica, seminariale, frontale o FAD. L'esperienza ci dice che gli Enti per mancanza di fondi utilizzano molto la formazione convegnistica, che in genere è gratuita. La seconda considerazione riguarda le ipotesi di riforma che sembrano andare verso una formazione certificata, che ha il difetto di limitare l'offerta formativa e di conseguenza anche la libertà di scegliere la formazione più adatta alle proprie esigenze. È difficile pensare che riforme di questo tipo possano essere realizzate a costo zero. Sarebbe opportuno ipotizzare un fondo per questo tipo di formazione, lasciando gli Enti liberi di accedere a quella più adatta alle loro esigenze. L'esperienza dimostra che gli Enti sanno selezionare rivolgendosi ai percorsi formativi che assicurano una qualità di docenza elevata che sappia unire la conoscenza teorica all'esperienza sul campo.

Tanto premesso per utile esercizio si può guardare alla distribuzione per classe di ore di formazione erogata per il solo ambito dell'affidamento, considerandolo dunque come ambito "cardine". Solo con questo ambito di attività **circa una stazione appaltante su cinque sarebbe già in linea con quanto (probabilmente) richiesto avendo erogato 30 ore o più.** E come un ulteriore quinto (quelli con 20-30 ore) sarebbe comunque prossimo al suo raggiungimento con il solo ambito considerato.

L'analisi per tipologia di Ente ribadisce il fisiologico ritardo dei Comuni già associati ad Unioni di cui non sono capofila ed alle quali dunque già delegano l'espletamento della fase di affidamento.

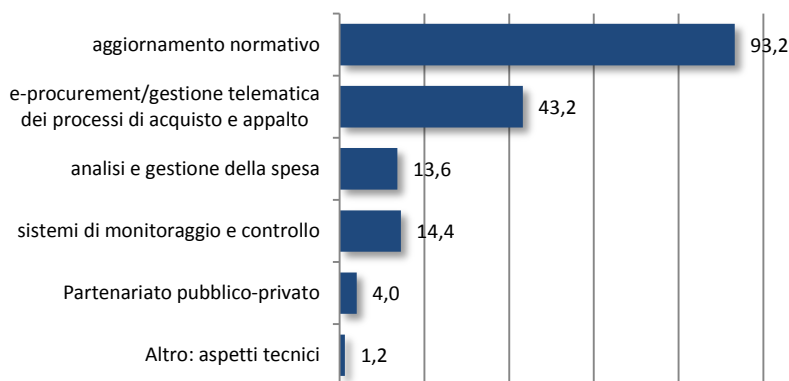
Fig. 2.9. Formazione erogata per l'ambito "affidamento" : distribuzione per classe di ammontare in ore media annue a persona: percentuale sul totale



La formazione, in tutti e tre gli ambiti considerati, continua ad avere un **focus prevalentemente normativo** (in questa direzione si esprime il 93% del campione), mentre le procedure di gestione telematica dei processi di acquisito interessa il 43% dei rispondenti (ma in questo dato può esservi compreso anche l'utilizzo del MEPA). Solo il 14% dei rispondenti ha seguito corsi di formazione sull'analisi della spesa, un altro 14% sul monitoraggio e controllo della fornitura e solo il 4% sul partenariato pubblico-privato. L'analisi mette dunque in evidenza **alcune problematiche nel sistema delle**

competenze degli uffici acquisti che potrebbero rallentare il processo riformatore e che riguardano la capacità di gestire quell'innovazione di processo e organizzativa che il nuovo Codice Appalti sembra prefigurare. Non vi sono significative divergenze tra il settore dei lavori e quello delle forniture e dei servizi.

Fig. 2.10. Ambiti tematici della formazione:
percentuale sul totale, risposte multiple



Come mettono ben in evidenza gli esperti intervistati, la questione cruciale relativa all'attuazione dell'art. 38 rispetto al tema formativo sarà quella della **"certificazione dei percorsi formativi"**, cioè la possibilità di dare vita ad un sistema di qualificazione basato su percorsi mirati e di alto livello, nel quale l'aggiornamento formativo possa essere erogato con modalità standard per tutte le stazioni appaltanti ma vi sia al contempo un'evoluzione dell'offerta rispetto alle tematiche innovative, che consentano di **innalzare il livello complessivo di professionalità nel mondo degli appalti.**

2.3.5. Entità e complessità delle gare svolte

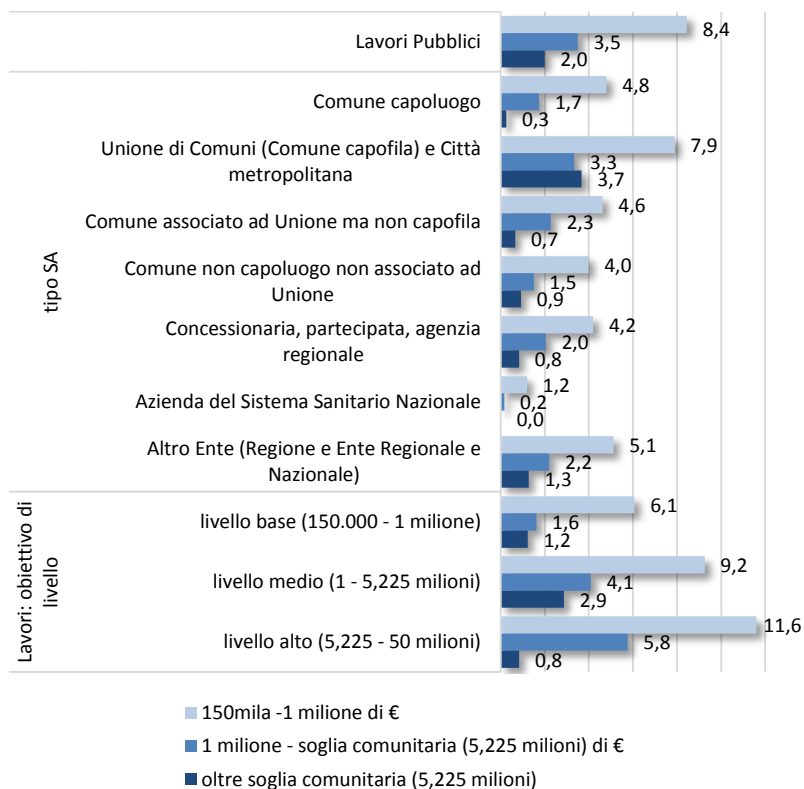
2.3.5.1 Il numero di appalti espletati

L'ultimo criterio di base preso in considerazione, ovvero la dimostrata **capacità di svolgere le attività nell'ambito delle diverse fasi del ciclo dell'appalto** (ovvero, secondo quanto recita la lettera a.4 del comma 4 art. 38: il numero di gare svolte nel triennio con indicazione di tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e collaudo) presuppone un sistema di requisiti complesso e articolato che prende le mosse dalla valutazione dell'esperienza acquisita, ovvero dal **numero di appalti (o concessioni) espletati dalla stazione appaltante**. Nelle "bozze" di decreto circolate ad oggi, rappresenta una costante l'ipotesi di richiedere un numero minimo di appalti, conclusi nel triennio antecedente, di valore e tipologia corrispondente a quella del livello al quale si aspira ad essere qualificati. Ma su quale numero minimo preciso non pare essere stata ad oggi raggiunta una convergenza. L'incertezza è comprensibilmente dovuta al fatto che il parametro appare cruciale per predeterminare il numero (o l'ordine di grandezza) complessivo di stazioni appaltanti che si intenderà abilitare per ciascun livello. Non si tratta evidentemente in questo caso di richiedere alla stazione appaltante di "mettersi in regola" (come dotazione di personale o formazione erogata), ma di un dato oggettivo sul quale agire, attraverso il decreto, per ampliare o restringere le maglie della qualificazione. Nell'incertezza attuale delle soglie richieste, in termini di numero di appalti o concessioni espletate nel triennio, i nostri dati possono rappresentare un utile riferimento.

Iniziando dal dato medio e dal **settore lavori**, la tipologia di Ente più attiva per tutte le tre fasce di importo considerate nell'analisi grafica (da 150 mila a 1 milione, da un milione ai 5,225 della soglia comunitaria ed al di sopra di tale soglia) risulta quella dell'Unione di Comuni e delle Città Metropolitane. Seguono nell'insieme gli altri Enti maggiori (fra i quali Regioni, Enti Nazionali). La ripartizione per livello di qualificazione presenta **l'attesa**

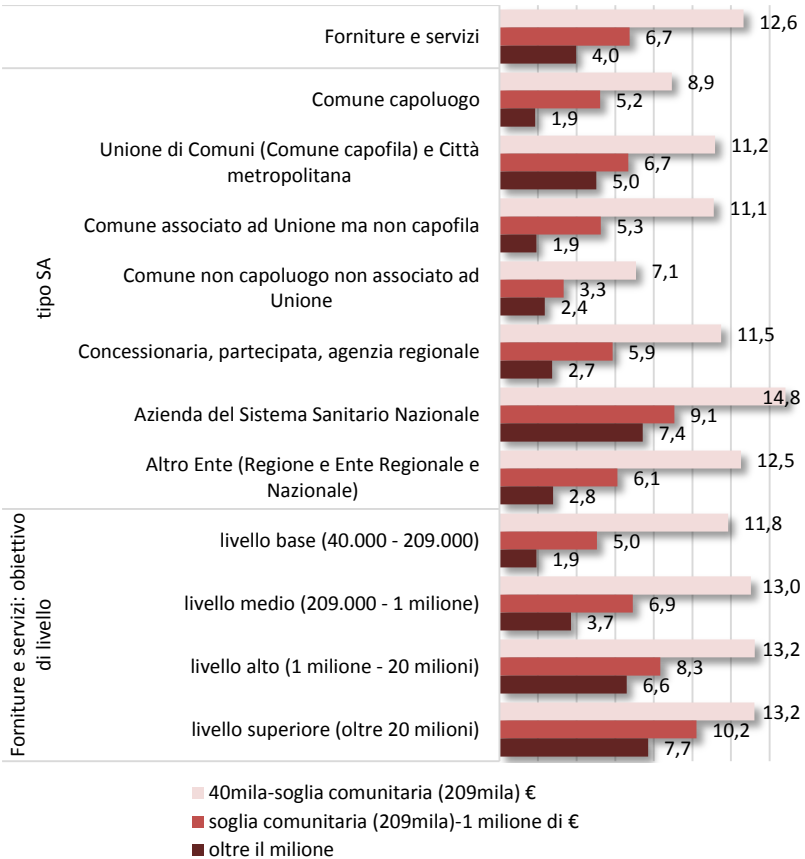
crescita del numero medio di gare man mano che si sale con i livelli, con l'eccezione degli appalti oltre la soglia comunitaria, il cui dato è meno affidabile a causa del campione fisiologicamente esiguo. È interessante notare che le stazioni appaltanti che ambiscono al livello base di qualificazione risultano aver fatto in media nel triennio circa 6 gare nella fascia fino al milione di euro, quasi 2 gare nella fascia fino a 5,2 milioni di euro (soglia comunitaria) e poco più di una gara nella fascia più alta, oltre la soglia comunitaria.

**Fig. 2.11. Appalti o concessioni espletati nell'ultimo triennio:
settore lavori pubblici, numero medio di gare nel triennio per fascia di importo**



Il rischio di questo criterio è probabilmente legato alla cristallizzazione della situazione impedendo nel futuro l'accesso a livelli di qualificazione superiori agli Enti che al momento dell'entrata in vigore del DPCM non abbiano i requisiti. Requisiti che evidentemente non possono più essere raggiunti in mancanza di qualificazione.

Fig. 2.12. Appalti o concessioni espletati nell'ultimo triennio:
settore forniture e servizi, numero medio di gare nel triennio per fascia di importo



Più coerente alle attese, anche in conseguenza del maggior numero di osservazioni (stazioni appaltanti rispondenti) sulla quale è costruita rispetto a quella dei lavori pubblici, è la distribuzione del numero medio di affidamenti nel triennio (al netto delle adesioni agli accordi quadro e convenzioni) nel settore delle **forniture e dei servizi**.

L'esperienza di gare affidate nelle tre fasce considerate (da 40 mila € ai 209 mila € della soglia comunitaria, da quest'ultima al milione di euro ed al di sopra di tale ultimo importo) cresce con regolarità fra i livelli di qualificazione obiettivo. Si distinguono anche in questo caso le Unioni di Comuni, superate, come prevedibile, solo dalle Aziende del Sistema Sanitario.

Nei due prospetti che si presentano di seguito si riporta la distribuzione puntuale dell'incrocio fra la classe del numero di appalti espletati nell'ultimo triennio e il livello di qualificazione desiderato (limitato ai primi tre – basso, medio e alto – per entrambi i settori). Non disponendo al momento di riferimenti sulle possibili soglie minime richieste per ciascun livello dal DPCM, non si propone alcuna simulazione, limitandosi dunque ad offrire il quadro, sempre relativo alle 250 stazioni appaltanti ricomprese nell'indagine, come utile base di future verifiche.

**Tab. 2.8. Appalti o concessioni espletati nel triennio per classe di importo e livello di qualificazione desiderato:
settore lavori pubblici, percentuale sul totale**

Classe di importo / Numero appalti	Lavori: obiettivo di livello			
	Totale	livello base (150.000 € - 1 mln.€)	livello medio (1 - 5,225 mln. €)	livello alto (5,225 - 50 mln. €)
<i>150 mila € -1 mln. di €</i>				
zero	13,0	16,3	12,7	5,6
1-4	27,5	40,8	20,6	16,7
5-9	15,3	14,3	15,9	16,7
10-14	21,4	18,4	25,4	16,7
15 e oltre	22,9	10,2	25,4	44,4
<i>1 mln. € - soglia comunitaria (5,225 milioni) di €</i>				
zero	42,0	59,2	38,1	11,1
1-4	34,4	32,7	31,7	50,0
5-9	11,5	6,1	14,3	16,7
10-14	6,1	0,0	9,5	11,1
15 e oltre	6,1	2,0	6,3	11,1
<i>soglia comunitaria (5,225 mln. €) - 20 mln. di €</i>				
zero	81,7	91,8	77,8	72,2
1-4	10,7	4,1	9,5	27,8
5-9	2,3	2,0	3,2	0,0
10-14	2,3	0,0	4,8	0,0
15 e oltre	3,1	2,0	4,8	0,0
<i>oltre 20 mln. di €</i>				
zero	88,5	91,8	85,7	94,4
1-4	6,9	4,1	7,9	5,6
5-9	1,5	2,0	1,6	0,0
10-14	1,5	0,0	3,2	0,0
15 e oltre	1,5	2,0	1,6	0,0

**Tab. 2.9. Appalti e concessioni espletati nel triennio (*) per classe di importo e livello di qualificazione desiderato:
settore forniture e servizi, percentuale sul totale**

Forniture e servizi: obiettivo di livello				
Classe di importo / Numero appalti	Totale	livello base (40.000 € - 209.000 €)	livello medio (209.000 € - 1 mln.€)	livello alto (1 mln. € - 20 mln. €)
<i>40 mila €-soglia comunitaria (209 mila €) €</i>				
zero	1,9	1,4	1,3	3,9
1-4	18,7	26,4	17,3	9,8
5-9	12,0	9,7	10,7	15,7
10-14	13,4	12,5	14,7	13,7
15 e oltre	54,1	50,0	56,0	56,9
<i>soglia comunitaria (209 mila €) - 1 mln. di €</i>				
zero	22,5	37,5	16,0	11,8
1-4	31,6	29,2	36,0	31,4
5-9	12,0	6,9	16,0	13,7
10-14	16,7	15,3	14,7	19,6
15 e oltre	17,2	11,1	17,3	23,5
<i>1-5 milioni di €</i>				
zero	54,1	76,4	49,3	31,4
1-4	29,7	16,7	34,7	39,2
5-9	7,7	4,2	6,7	13,7
10-14	3,3	0,0	6,7	3,9
15 e oltre	5,3	2,8	2,7	11,8
<i>oltre 5 milioni di €</i>				
zero	77,0	88,9	74,7	72,5
1-4	15,8	8,3	20,0	15,7
5-9	2,4	0,0	2,7	2,0
10-14	1,4	0,0	1,3	3,9
15 e oltre	3,3	2,8	1,3	5,9

* al netto di accordi quadro e convenzioni

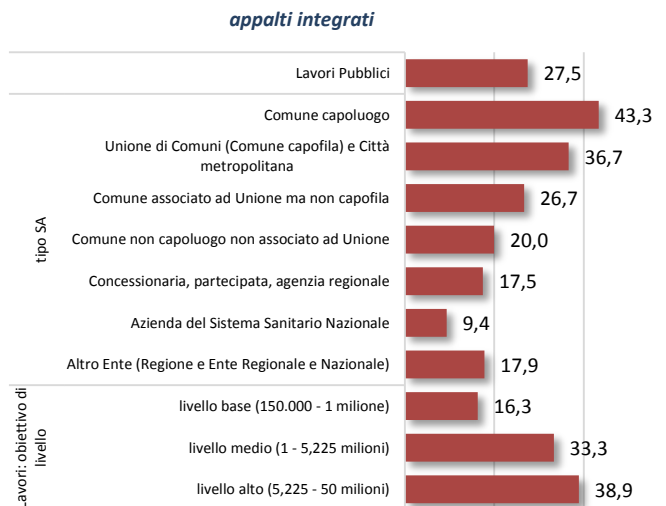
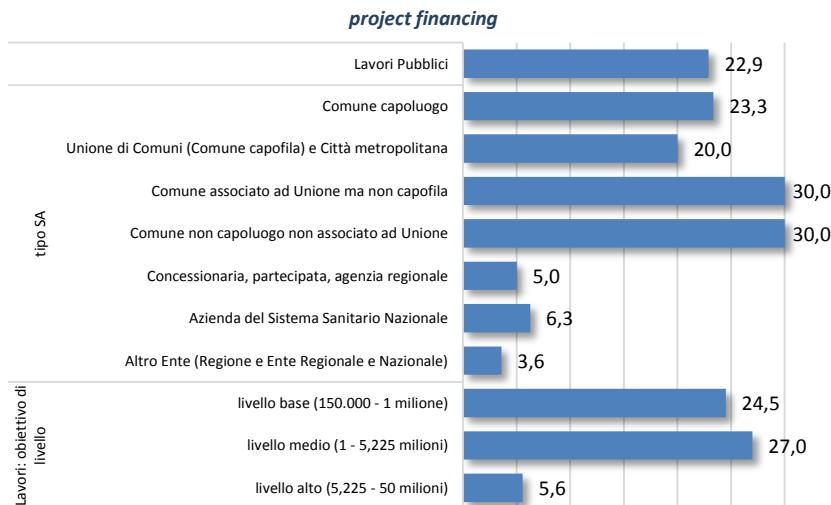
2.3.5.2 Gli elementi di complessità

I **livelli di complessità** delle gare per settore e il livello desiderato di qualificazione sono ricostruiti nel grafico che segue, con riferimento ad alcune particolari procedure e fattispecie tipiche dei lavori pubblici, delle forniture e servizi o di entrambe.

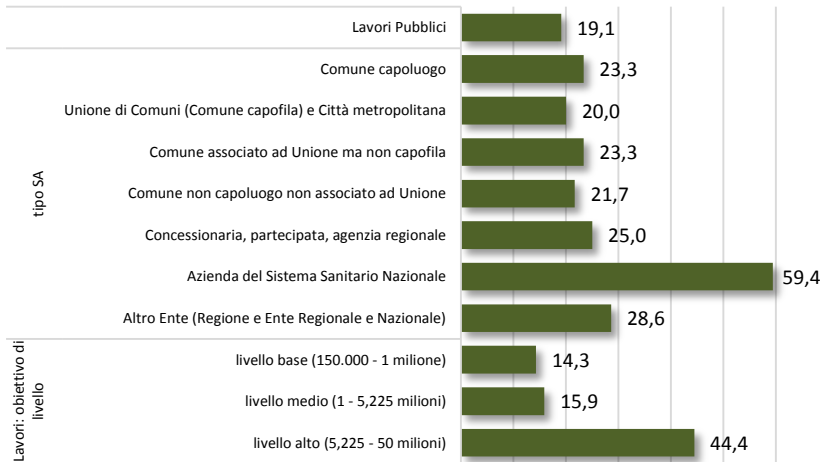
Per i **lavori pubblici** si considerano, andando a contare gli Enti coinvolti dell'indagine che possono vantare anche una pur minima esperienza (aver epletato almeno un affidamento di tale tipo nell'arco dell'ultimo triennio) i project financing, gli appalti integrati e i bandi di gara con almeno 5 lotti.

In particolare, **risultano aver gestito una finanza di progetto poco più di un Ente su cinque di quelli che operano** nel campo delle opere pubbliche, e si tratta come prevedibile, per lo più, se non quasi esclusivamente, di Comuni, singoli o associati. Uno su quattro (27,2%) ha invece affidato appalti integrati. Si tratta ancora in prevalenza di Comuni ed in particolare di quelli capoluogo. Più limitata l'esperienza delle gare multilotto (19,1%), tipica invece del settore sanitario (il dato date per questa categoria in quanto relativo alla presenza, nel gruppo lavori pubblici, di uffici che seguono congiuntamente anche le forniture e i servizi). L'esperienza per queste tre tipologie cresce con il livello di qualificazione obiettivo (fa eccezione il caso del project per il livello alto dovuto al margine di errore o casualità che ne influenza come detto il dato).

**Fig. 2.13. Stazioni appaltanti che hanno espletato procedure complesse nel triennio per tipo di stazione appaltante e livello di qualificazione desiderato:
settore lavori pubblici, percentuale sul totale**



procedure con oltre 5 lotti

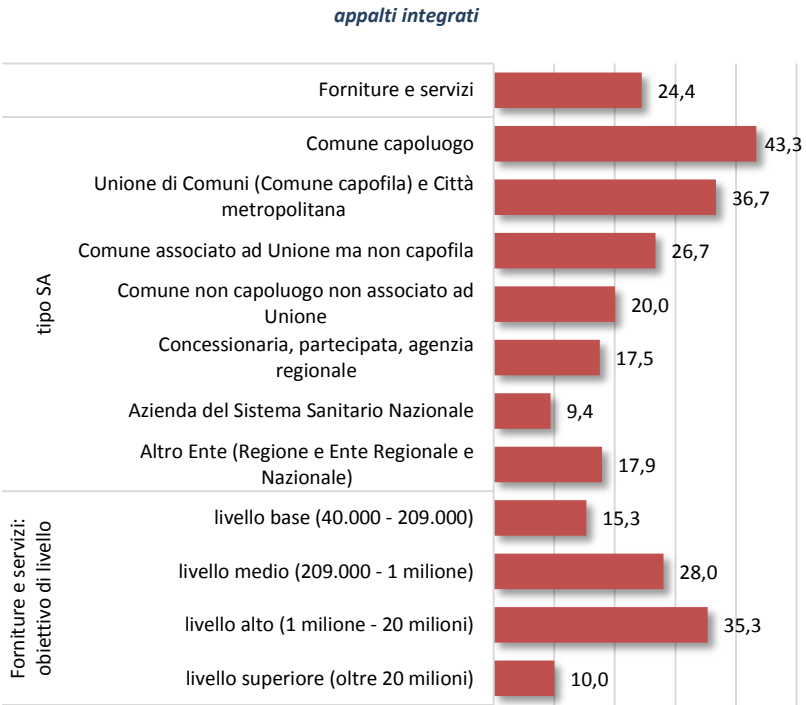


Per il settore **forniture e servizi** si sono invece considerati:

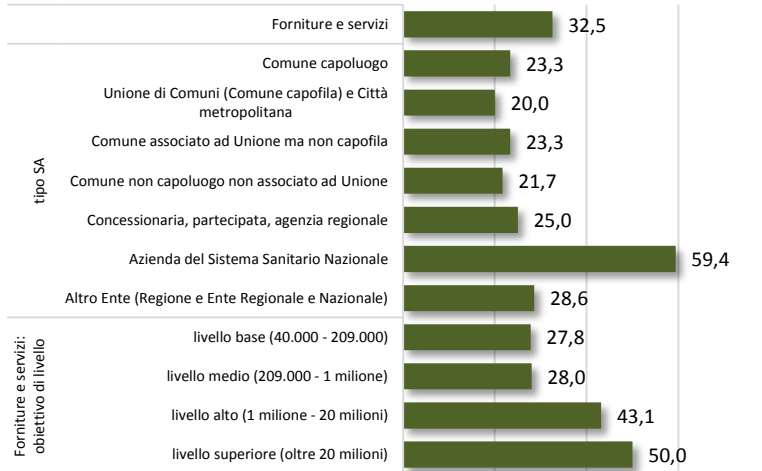
- gli **appalti integrati**, dei quali vantano esperienza quasi un quarto degli Enti del campione operanti nel settore ed in particolare Comuni capoluogo, Unioni di Comuni e Città Metropolitane;
- le **gare multilotto** (almeno 5 lotti), che interessano quasi un terzo delle stazioni appaltanti nell'insieme per l'effetto traino del Sistema Sanitario (i comuni da soli superano di poco il 20%);
- gli **accordi quadro**, tipici delle tipologie all'interno delle quali si trovano centrali di committenza o soggetti aggregatori (ASL, Regioni) ma presenti anche nelle altre tipologie di Enti probabilmente in quanto intese da alcuni rispondenti come "ricorso" ad accordi quadri;
- le **adesioni agli accordi quadro**, anche se da ascrivere piuttosto agli elementi di semplificazione più che di complessità, ormai diffusi a tutti i livelli: in media vi ha ricorso almeno una volta nel triennio una stazione appaltante su due, in particolare nel mondo sanitario (quasi 60%) ma anche in quello dei Comuni (oltre 40%)

chi ricorre a convenzioni Consip e altroi accordi quadro).
 Il grado di esperienza in procedure complesse sale al crescere del livello di qualificazione obiettivo fino al terzo ("alto") confermando l'instabilità del dato rilevato per il livello superiore.

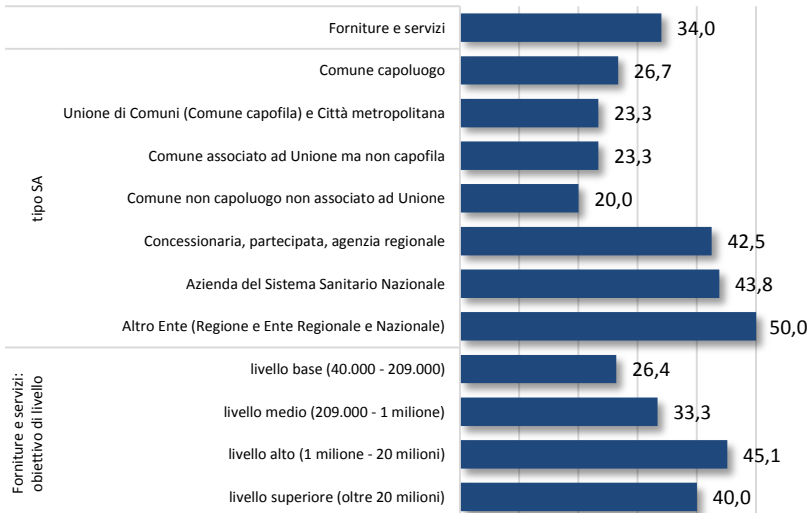
Fig. 2.14. Stazioni appaltanti che hanno espletato procedure complesse nel triennio per tipo di stazione appaltante e livello di qualificazione desiderato: settore forniture e servizi, percentuale sul totale



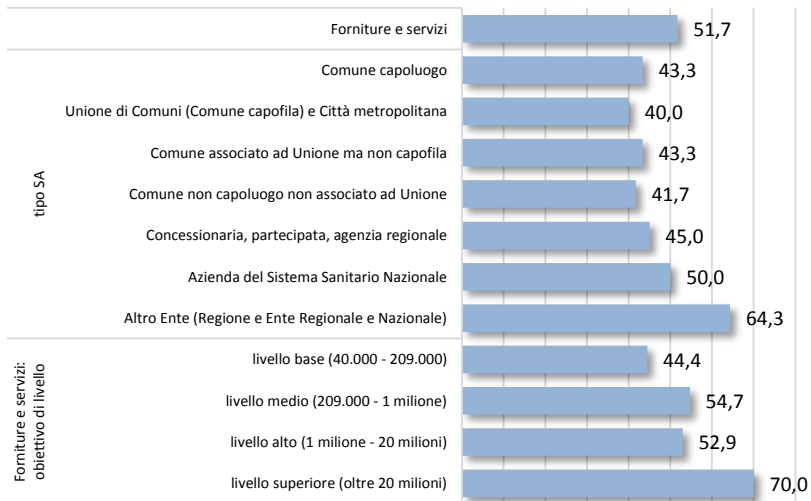
procedure con oltre 5 lotti



accordi quadro



adesioni ad accordi quadro/convenzioni



Per quanto riguarda i livelli di efficienza delle stazioni appaltanti nella relazione con i fornitori, è stato realizzato un approfondimento sul tema dei **contenziosi, delle varianti e dei collaudi**.

Considerando anche il questo caso la percentuale di stazioni appaltanti intervistate che hanno dovuto affrontare almeno un caso nell'ultimo triennio, nel settore dei **lavori**, circa un quinto è stato interessato da contenziosi causati da motivazioni inerenti il bando o la fase di gara, mentre nel 12% dei casi, le problematiche hanno riguardano l'esecuzione del contratto e nel 7,6% carenze progettuali. I collaudi con esito negativo sono una esperienza residuale ed hanno interessano il solo il 5% dei rispondenti operanti nel settore lavori.

Sono state invece meno di una su dieci (8,4%) quelle che hanno dovuto approvare varianti per carenze progettuali.

Per nessuna delle cinque variabili sopra considerate, se non forse per il contenzioso in fase di gara, si evidenzia una correlazione con il livello di qualificazione desiderato.

**Tab. 2.10. Stazioni appaltanti interessate da: casi di contenzioso, varianti e collaudo negativo nell'ultimo triennio:
settore lavori pubblici, percentuale sul totale**

Percentuali sul totale	Totale Lavori Pubblici	livello base (150.000 € - 1 mln. €)	livello medio (1 mln. € - soglia comu- nitaria)	livello alto (soglia comunitaria - 50 mln. €)
contenziosi attivati per carenze progettuali	7,6	6,1	8,1	11,8
contenziosi attivati per motivazioni inerenti il bando o lo svolgimento della gara	23,7	16,3	25,8	35,3
contenziosi attivati per motivazioni inerenti l'esecuzione del contratto	12,2	14,3	9,7	11,8
varianti approvate per carenze nella progettazione	8,4	10,2	4,8	17,6
collaudi con esito negativo	5,3	4,1	4,8	11,8

Nel settore delle **forniture di beni e servizi**, la situazione non appare molto diversa. Anche in questo caso, ed in misura leggermente superiore rispetto ai lavori (30% le stazioni appaltanti interessate), il contenzioso che si presenta più di frequente è quello legato alla fase di gara. E' interessante notare come man mano che si sale con i livelli di qualificazione, il dato legato a questo tipo di contenzioso sale in modo esponenziale, fino a coinvolgere il 60% dei rispondenti. Ciò è abbastanza normale se si tiene conto che a questo livello le gare sono molto rilevanti in termini di valore e i contenziosi aumentano inevitabilmente, però è un **indicatore importante nell'attuazione dell'art. 38, che fa capire come questo requisito, obbligatorio per tutti, rischia di penalizzare soprattutto le stazioni appaltanti più grandi.**

Più limitati i casi di contenzioso sorto in fase di esecuzione del contratto (14,4%) e ancor più quelli di esito negativo del collaudo (appena il 4,3% dei rispondenti ne ha avuto esperienza nell'ultimo triennio).

Tab. 2.11. Stazioni appaltanti interessate da casi di contenzioso, varianti e collaudo negativo nell'ultimo triennio:
settore forniture e servizi, percentuale sul totale

Percentuali sul totale	Totale Forniture e servizi	livello base (40.000 € - soglia comu- nitaria)	livello medio (soglia comunitaria - 1 mln. €)	livello alto (1 mln. € - 20 mln.€)	livello superiore (oltre 20 mln.€)
contenziosi attivati per motivazioni inerenti il bando o lo svolgimento della gara	29,7	13,9	29,3	47,1	60,0
contenziosi attivati per motivazioni inerenti l'esecuzione del contratto	14,4	12,5	10,7	21,6	20,0
collaudi con esito negativo	4,3	1,4	5,3	3,9	20,0

2.4. I requisiti premianti per la qualificazione

2.4.1. Disponibilità di soluzioni tecnologiche e telematiche

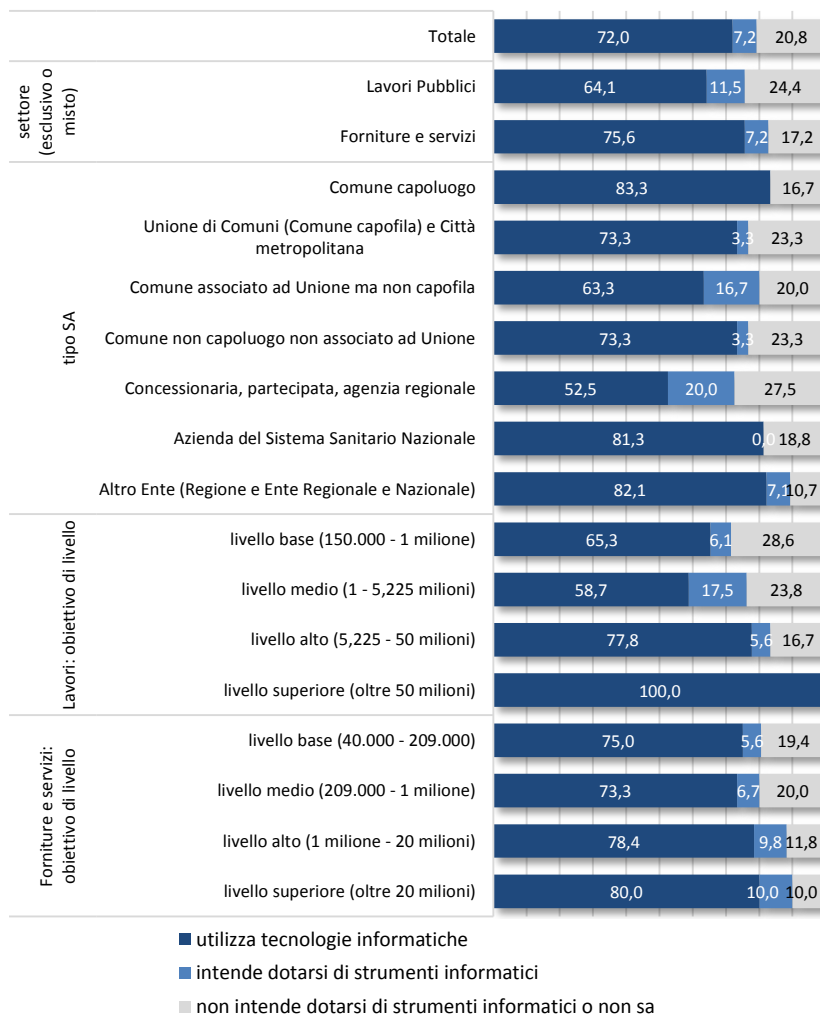
Il tema delle tecnologie è ovviamente centrale nella discussione sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. In base alle nuove direttive europee, da ottobre 2018 tutte le stazioni appaltanti saranno obbligate a svolgere gare elettroniche ed è in questo scenario che vanno lette le previsioni dell'art. 38, dove il ricorso a strumenti tecnologici viene, in modo un po' sorprendente, ritenuto un requisito premiante e non obbligatorio.

Ed è un requisito rispetto al quale sembrano essere ad oggi in regola, stando al nostro campione, circa sette amministrazioni su dieci (72%) e fra queste tre su quattro di quelle che operano nelle forniture e servizi (75,6%). In generale, guardando la distribuzione per tipologia di ente, gli Enti più attrezzati sono quelli che operano in proprio: Comuni capoluogo, Sistema Sanitario e grandi Enti, ma anche i Comuni non associati a unioni (solitamente i medio grandi non capoluogo).

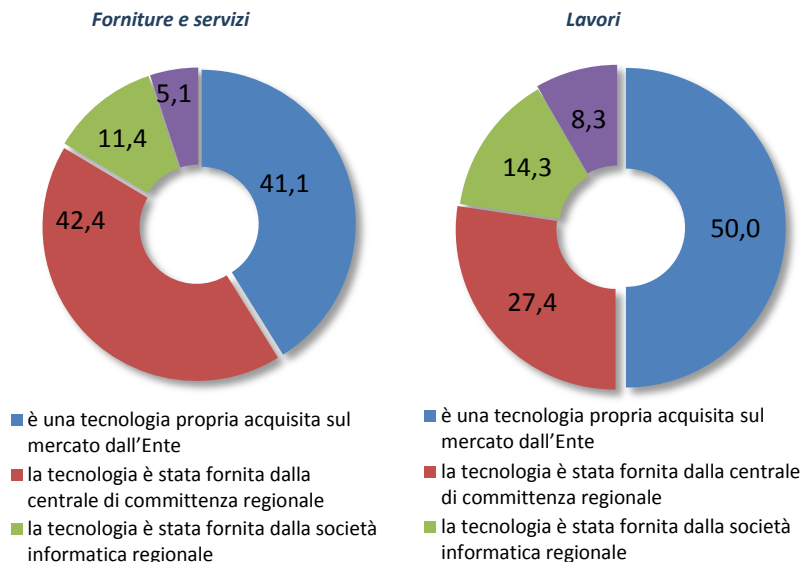
L'indirizzo generale, confermato anche dai testimoni di esperienza è di evitare inutili proliferazioni di piattaforme, con sistemi diversi e non comunicabili, ma utilizzare laddove possibile le piattaforme delle centrali di committenza regionali o di Consip. Questo orientamento è sostanzialmente confermato dall'indagine, poiché tra gli Enti che utilizzano tecnologie (come visto il 72%) il 42% di chi opera nelle forniture e il 27% di chi opera nei lavori utilizza in effetti le piattaforme regionali, mentre il 41% dei rispondenti nel settore delle forniture e il 50% di quelli nel settore dei lavori ricorre al mercato per avere piattaforme proprie. Il riuso è poco diffuso (5,6%). Nei lavori si ricorre di più a soluzioni proprie, anche perché le piattaforme regionali specializzate sono ancora poco diffuse e Consip solo di recente ha aperto le gare nel settore della manutenzione e dei lavori.

Dal punto di vista della tipologia di Enti, i Comuni utilizzano ovviamente le piattaforme regionali in modo preponderante, mentre le aziende partecipate, le centrali e gli Enti statali fanno uso di sistemi propri.

**Fig. 2.15. Utilizzo di tecnologie informatiche per settore e tipo di stazione appaltante:
percentuale sul totale**

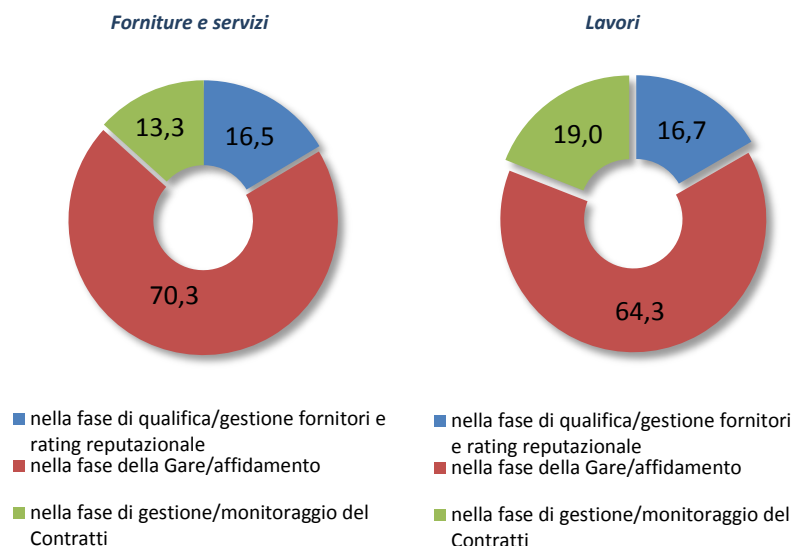


**Fig. 2.16. Provenienza della soluzione tecnologica:
percentuale sul totale di chi utilizza tecnologie**



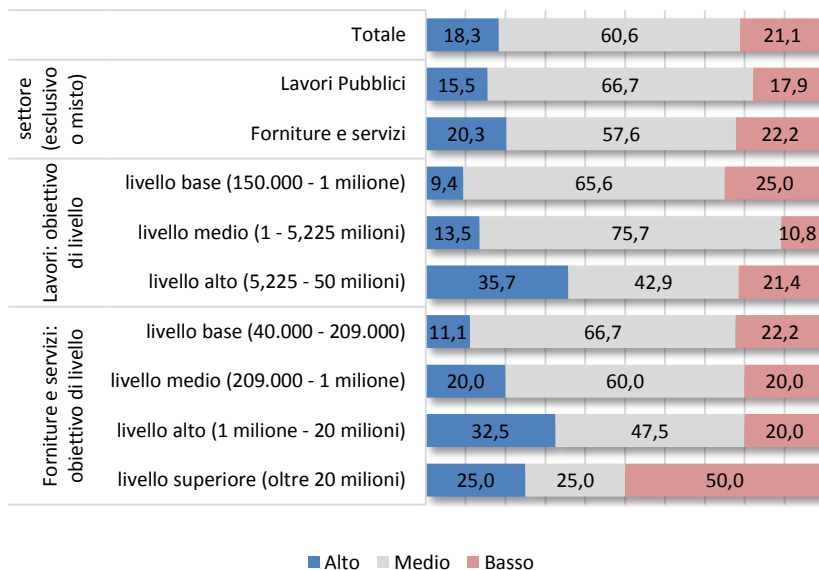
Le tecnologie sono per lo più utilizzate per la gestione della fase di gara (70% nel caso delle forniture e servizi, 64% nel caso dei lavori), mentre restano gestite in modo tradizionale le fasi di gestione dei fornitori (intorno al 16% per tutti i settori) e di monitoraggio dei contratti (intorno al 19%).

**Fig. 2.17. Ambiti di utilizzo delle soluzioni tecnologiche:
percentuale sul totale di chi utilizza tecnologie**



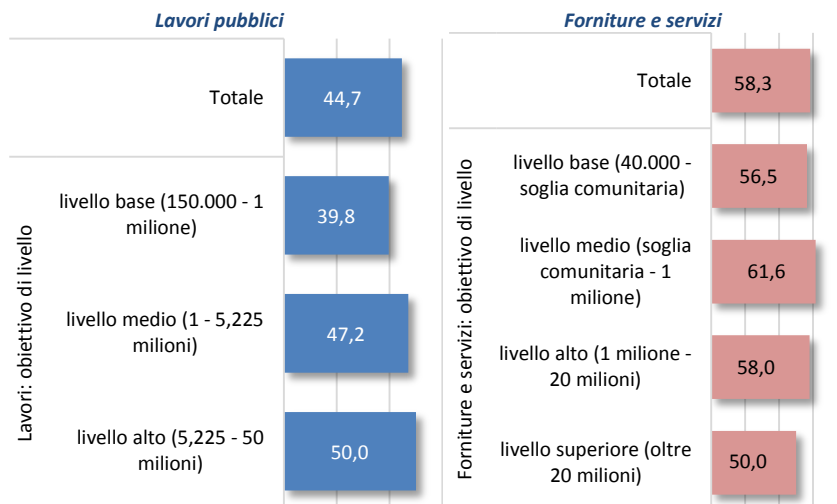
In generale il **livello di dematerializzazione perseguito è ritenuto soddisfacente**, pur con significative disomogeneità a seconda della tipologia di Ente e di livello di qualificazione desiderato. In particolare, dichiarano un livello elevato di dematerializzazione dei processi il 35% delle centrali di committenza, il 25% degli Enti Pubblici Nazionali, il 24% dei Comuni capoluogo e il 22% dei Comuni capofila di Unioni. I processi dematerializzati crescono al crescere dei livelli desiderati di qualificazione, ma nelle forniture di beni e servizi il fenomeno è più evidente che non nei lavori, dove invece l'esigenza di investimenti tecnologici per la trasparenza dei processi sembra essere prioritaria. Infatti, soltanto il 9% dei rispondenti nella fascia di qualificazione di tipo base e il 14% dei rispondenti nella fascia di qualificazione elevata dichiarano di avere processi dematerializzati.

Fig. 2.18. Valutazione del livello di dematerializzazione dei processi, per settore e livello di qualificazione desiderato:
percentuale sul totale di chi utilizza tecnologie



Sempre restando su chi utilizza le tecnologie, l'ammontare di spesa gestito in modalità telematica è piuttosto elevato nelle forniture e servizi (63,5%), e più contenuto nei lavori (46,3%), dove la carenza di soluzioni tecnologiche rappresenta un gap competitivo piuttosto rilevante per gli Uffici e un ambito di investimento urgente ai fini di una maggiore semplificazione dei processi di affidamento, trasparenza nelle procedure e riduzione dei tempi di gestione/esecuzione dei contratti. Il **gap tra forniture di beni e servizi e lavori** rispetto all'uso delle tecnologie è confermato anche dall'analisi delle percentuali di spesa gestite in modalità telematica: nei lavori il 40% della spesa nella fascia di qualificazione di base è gestita in modo telematico, mentre si arriva al 56% nel caso delle forniture. Nel livello medio, la percentuale per i lavori è del 47%, contro il 62% delle forniture e servizi.

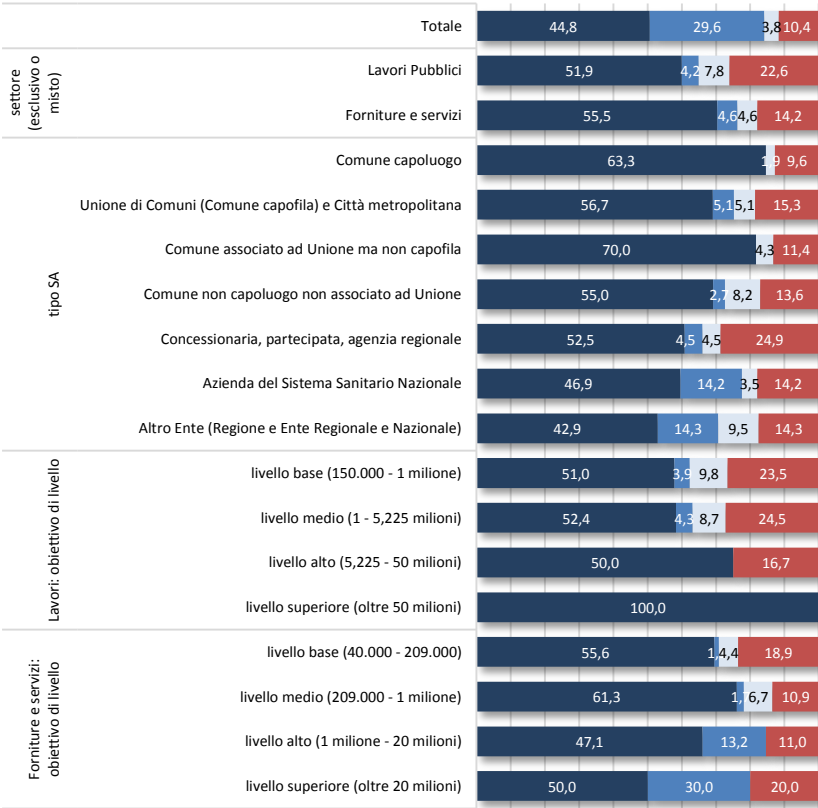
**Fig. 2.19. Ammontare della spesa gestita in modalità telematiche per settore e livello di qualificazione desiderato:
percentuale sul totale della spesa nell'ultimo triennio**



Il 45% degli uffici contattati dichiara di avere personale espressamente qualificato all'utilizzo di strumenti innovativi ed un ulteriore 30% ritiene di avere personale comunque dedicato e con una capacità di uso medio-alta che non rende necessario il ricorso a personale qualificato.

L'incrocio con i livelli di qualificazione non mette in evidenza significative evidenze circa un maggior utilizzo di strumenti innovativi nei livelli più elevati.

Fig. 2.20. Utilizzo di personale qualificato dedicato all'uso di strumenti innovativi per settore, tipo di ente e livello di qualificazione desiderato:
percentuale sul totale

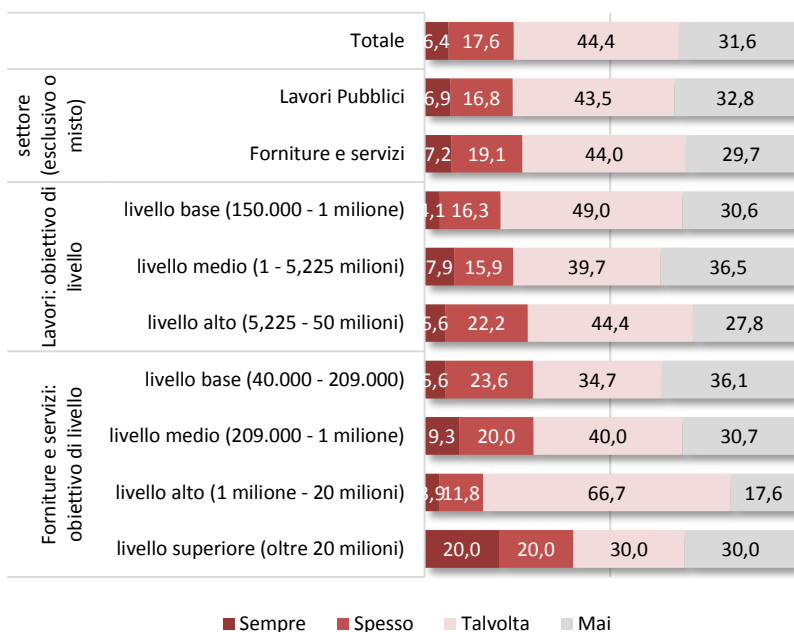


- E' presente personale qualificato ed espressamente dedicato all'utilizzo di strumenti innovativi
- Non è previsto personale dedicato ma il personale presenta una esperienza e una capacità di uso medio - elevato
- Non è previsto personale dedicato ma il personale presenta una esperienza e una capacità di uso basso
- L'Ente non fa uso di strumenti innovativi

2.4.2. Acquisti verdi

Oltre alle tecnologie, l'analisi si è focalizzata, restando sempre sui requisiti premianti dell'art. 38, sull'utilizzo degli appalti verdi. Gli acquisti ecologici, nonostante la spinta normativa anche recente (Collegato Ambientale), non sono ancora decollati nel nostro Paese ed incidono in modo assai limitato sia sul totale delle gare (12,3% in media), sia in termini di spesa gestita (11,9% in media). La cultura dei cosiddetti CAM (Criteri Ambientali Minimi) è comunque abbastanza diffusa e oltre il 24% dei rispondenti dichiara di inserirli nei bandi come criteri di valutazione degli operatori economici. La percentuale sale tendenzialmente al crescere del livello di qualificazione.

Fig. 2.21. Inserimento nei capitolati dei CAM – Criteri Ambientali Minimi per settore e livello di qualificazione desiderato:
percentuale sul totale

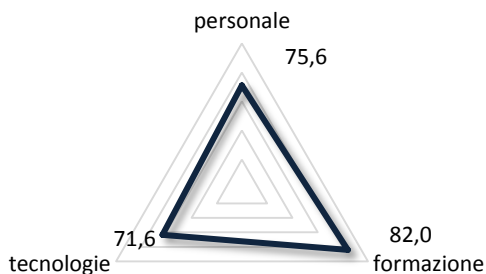


2.5. Le aspettative degli Enti sugli investimenti necessari a raggiungere i requisiti richiesti

A conclusione dell'analisi dei requisiti richiesti ai fini della qualificazione, è interessante capire come gli Enti dell'indagine si preparino ad affrontare l'esame, ovvero se e su quali voci ed ambiti prevedano di doversi impegnare, investendo o adeguandosi, per superarlo. Anche se quelle richieste agli intervistati sono valutazioni formulate senza alcuna certezza sulle disposizioni che saranno contenute nel decreto, esse forniscono una **misura importante della percezione rispetto a quanto li attende** e rappresentano inoltre, a chiusura di questo paragrafo, una verifica, effettuata attraverso la voce degli interessati, delle ipotesi avanzate sul gap esistente fra i requisiti che saranno richiesti e l'attuale situazione di fatto.

La grande maggioranza delle stazioni appaltanti **percepisce un ritardo rispetto ai tutte e tre le principali aree di intervento** ai fini della possibile necessità di adeguamento per poter accedere al livello di qualificazione desiderato. Fra queste, il maggior ritardo si rileva nel campo della **formazione** (82%) e, a seguire, nella **dotazione di personale** (76%) e di **tecnologie** (72%).

Fig. 2.22. Stazioni appaltanti che prevedono di dover investire per poter accedere al livello di qualificazione desiderata per area di intervento:
percentuale sul totale, risposta multipla

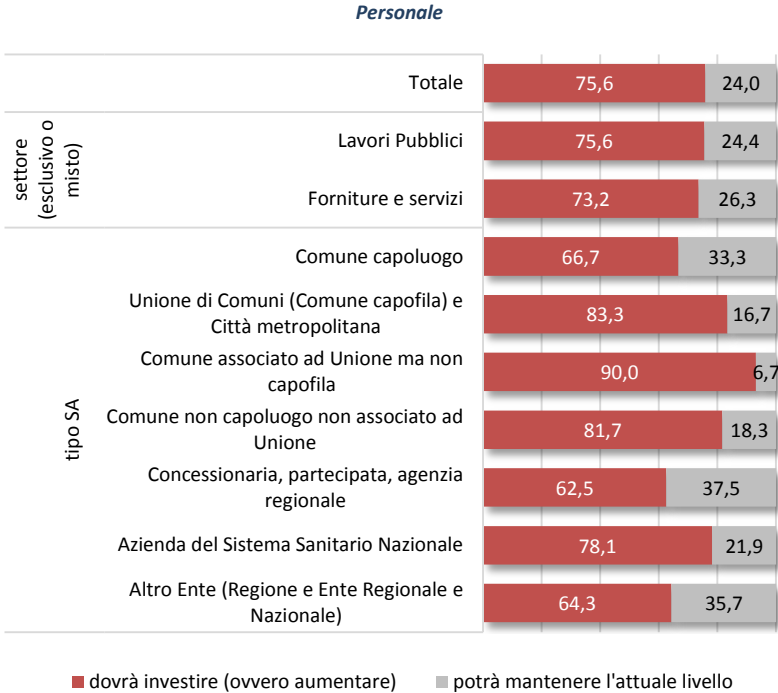


La necessità di un adeguamento organizzativo, quantitativo e qualitativo è avvertita a tutti i livelli.

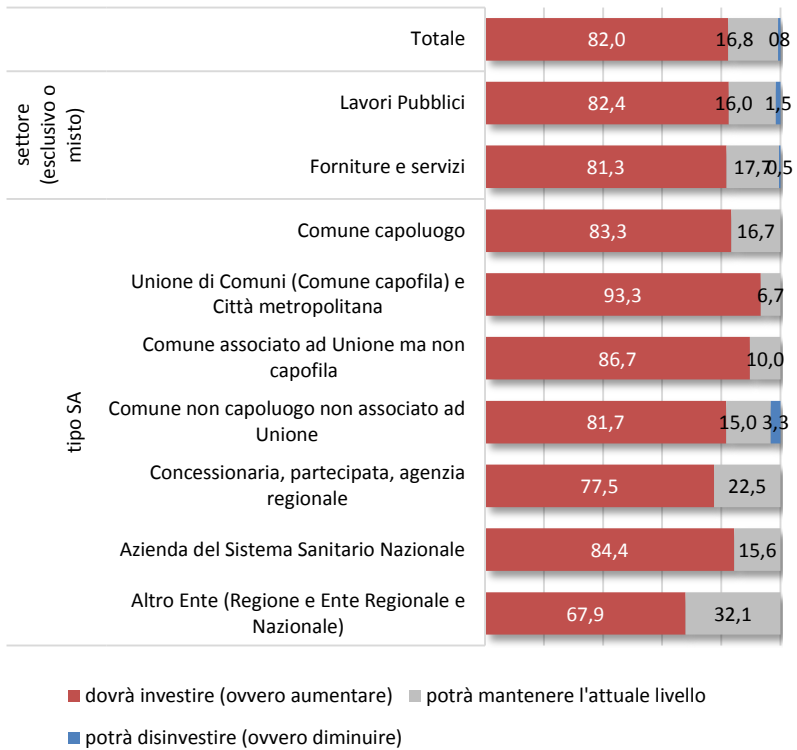
Sul fronte delle tecnologie sono un po' tutti i Comuni a sentirsi in ritardo rispetto alle altre tipologie di Enti, mentre sulla formazione sembrano più in affanno le Unioni di Comuni che le Regioni e gli Enti Nazionali.

Non si ravvisano invece elementi di particolare differenziazione fra i livelli di qualificazione desiderati, a parte un generale minor gap da colmare per le stazioni appaltanti che ambiscono ai livelli più elevati e che dunque si configurano come relativamente già strutturati.

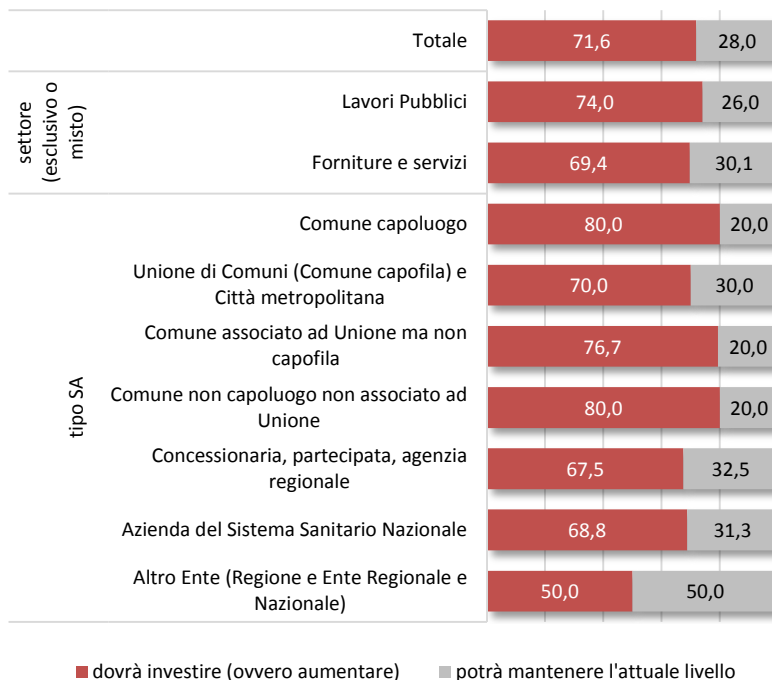
Fig. 2.23. Ambiti di investimento necessari per arrivare al livello desiderato di qualificazione, per settore e tipologia di stazione appaltante: percentuale sul totale



Formazione

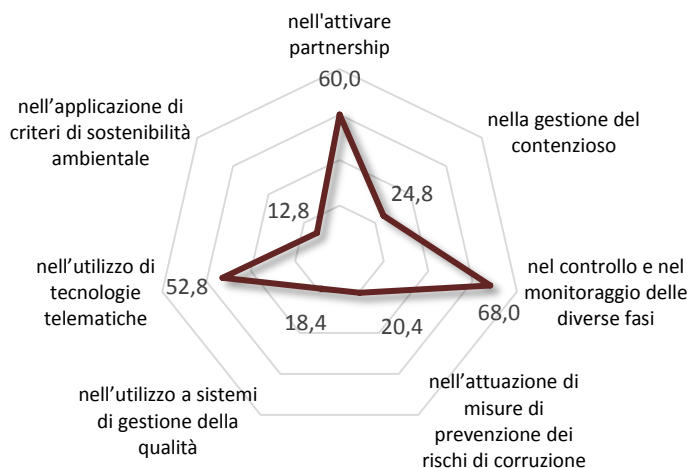


Tecnologie



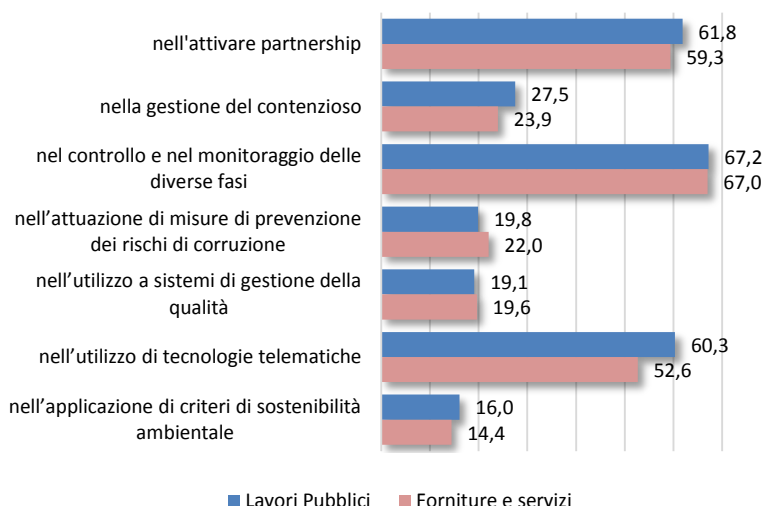
Fra i diversi ambiti di intervento proposti e riportati nell'esame del grafico a "radar" che segue, nei quali agli Enti intervistati è stato richiesto di indicare gli ambiti in cui ritengono di dover aumentare la qualificazione e la specializzazione o avere maggiore iniziativa per ottenere la qualificazione nell'ambito o livello desiderato, quello più indicato risulta essere stato l'attività di **controllo e monitoraggio delle diverse fasi dell'appalto**. Ritengono di doverla rafforzare quasi sette enti su dieci (68%). Segue la **capacità di attivare partnership** con altri Enti (60%) e l'utilizzo delle **tecnologie telematiche** (52,8%), nel quale è più evidente il ritardo dei lavori (60,3 contro 52,6%) rispetto al settore forniture e servizi.

Fig. 2.24. Ambiti di intervento nei quali si ritiene di dover aumentare la qualificazione, la specializzazione o avere maggiore iniziativa per ottenere la qualificazione:
percentuale sul totale, risposte multiple



Tutti gli altri ambiti proposti seguono a grande distanza e non sembrano dunque sollevare una particolare preoccupazione: dalla gestione del contenzioso, per il quale si ritengono carenti un quarto degli intervistati, alle misure di prevenzione della corruzione (20,4%), all'utilizzo dei sistemi di qualità (18,4%) fino all'applicazione dei criteri di sostenibilità ambientali che raccolgono l'attenzione di appena il 12,8%.

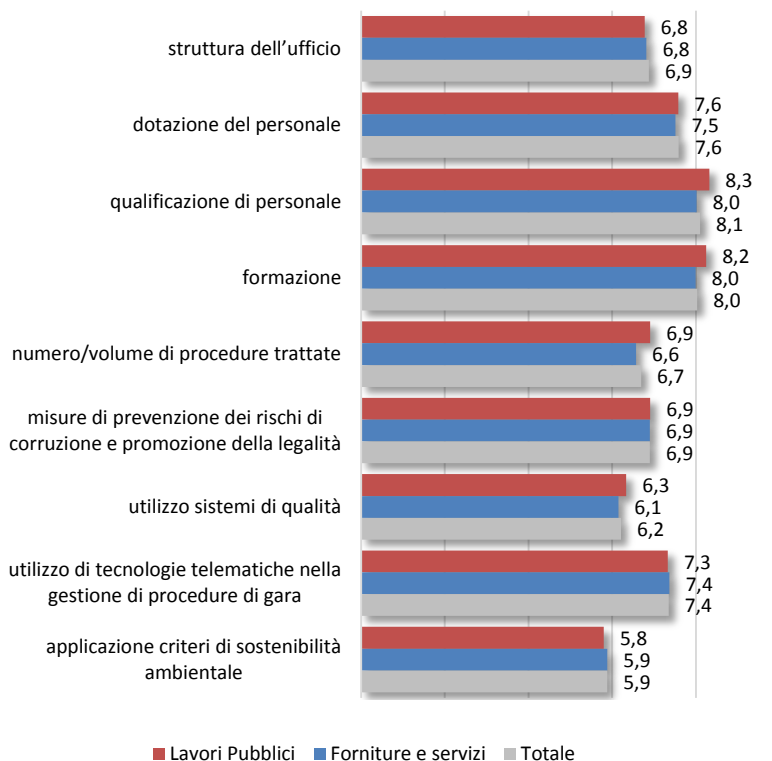
Fig. 2.25. Ambiti di intervento nei quali si ritiene di dover aumentare la qualificazione, la specializzazione o avere maggiore iniziativa per accedere al livello di qualificazione desiderato:
percentuale sul totale



2.6. Il sistema di qualificazione nelle valutazioni delle stazioni appaltanti: obiettivi attesi

Questo capitolo analizza le opinioni e le attese delle stazioni appaltanti intervistate rispetto al sistema di qualificazione che va configurandosi. Pur tenendo conto dell'incertezza dell'attuale quadro normativo, le stazioni appaltanti hanno una visione già piuttosto chiara rispetto alla rilevanza dei diversi criteri di valutazione. **Competenze, formazione e dotazione organica** sono gli aspetti più enfatizzati dai rispondenti, sia nel settore delle forniture e servizi che in quello dei lavori. Seguono le **tecnologie**, cui viene attribuita una rilevanza pari a 7,4, in una scala di valutazione 0-10. Meno peso assumono altri criteri, come la **certificazione di qualità** e la **certificazione ambientale**, che non a caso rappresentano nella formulazione dell'art. 38 criteri premianti e non obbligatori.

Fig. 2.26. Rilevanza da attribuire ai diversi criteri di valutazione per il rilascio della qualificazione:
indice (scala 0-10: 0=per niente rilevante; 10=molto rilevante)



Di seguito i punteggi attribuiti dalle diverse tipologie di stazioni appaltanti, dove emerge una **rilevanza trasversale per i temi legati alla qualificazione del personale, alla formazione ma anche alla dotazione di personale e della tecnologia**. Il blocco del turn over nella PA, l'assenza di ricambio generazionale, la mancanza di risorse che ostacola un investimento serio sulla professionalizzazione sono gli aspetti che più preoccupano le stazioni appaltanti, soprattutto quelle che sono state oggetto nell'ultimo biennio di riforme e cambiamenti normativi, come le ex Province e le Città Metropolitane.

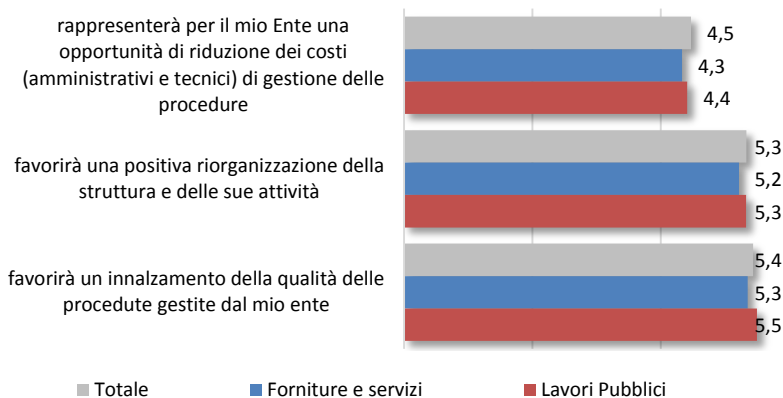
Tab. 2.12. Rilevanza da attribuire ai diversi criteri di valutazione per il rilascio della qualificazione, per tipo di stazione appaltante:
indice (scala 0-10: 0=per niente rilevante; 10=molto rilevante)

Percentuali sul totale	Totale	Comune capoluogo	Unione di Comuni e Città metropolitana	Comune associato ad Unione ma non capofila	Comune non associato ad Unione	Concessionaria, partecipata, agenzia regionale	Azienda del Sistema Sanitario	Altro Ente
struttura dell'ufficio	6,9	6,6	6,9	7,1	6,9	6,6	7,1	7,1
dotazione del personale	7,6	7,9	7,9	7,8	7,5	6,8	8,0	7,6
qualificazione personale e formazione	8,1	8,2	8,3	8,1	8,0	8,1	7,9	8,4
	8,0	8,4	8,3	7,9	8,1	7,7	7,8	8,3
n°/volume di procedure trattate	6,7	6,9	6,8	6,8	6,9	6,1	6,5	7,0
misure anticorruzione	6,9	7,8	6,6	7,3	6,5	6,8	6,6	7,8
utilizzo sistemi di qualità	6,2	6,0	6,7	6,6	5,8	6,6	6,0	6,3
utilizzo di tecnologie	7,4	7,2	8,0	7,5	7,3	6,1	8,0	7,9
applicazione criteri di sostenibilità ambientale	5,9	6,4	5,8	6,0	5,8	5,4	5,6	6,8

Un altro tema indagato riguarda i benefici del sistema di qualificazione per il proprio Ente e per la PA in generale.

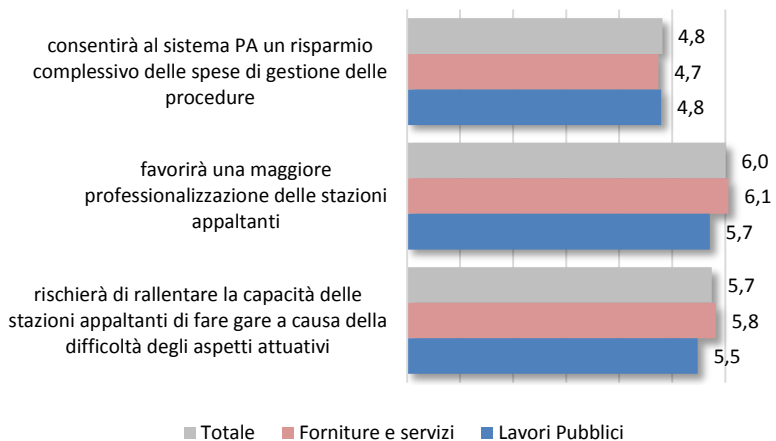
Rispetto al proprio Ente, le valutazioni sono improntate ad una certa cautela: il principale vantaggio riguarda l'innalzamento della **qualità complessiva delle procedure** (5,4 nella consueta scala 0-10), ma rilevante è ritenuto anche l'**impatto organizzativo** (5,3). Non ci si attendono al contrario significativi risultati per quanto attiene al **contenimento dei costi** (4,5).

Fig. 2.27. Vantaggi e rischi del sistema di qualificazione per il proprio Ente:
indice (scala 0-10: 0=per niente rilevante; 10=molto rilevante)



Gli effetti contenuti sul risparmio sono ribaditi anche quando il giudizio si allarga all'intero sistema PA, dove invece il campione si spacca tra coloro che apprezzano nella riforma i vantaggi legati alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti (6,0) e coloro che invece enfatizzano gli aspetti critici legati all'attuazione della norma e i rallentamenti burocratici relativi all'entrata a regime del nuovo sistema.

Fig. 2.28. Vantaggi e rischi del sistema di qualificazione per la Pubblica Amministrazione:
indice (scala 0-10: 0=per niente rilevante; 10=molto rilevante)



3. LA PAROLA AGLI ESPERTI E AGLI OPERATORI

Questo capitolo contiene i risultati di alcune interviste dirette e/o telefoniche che sono state svolte nel periodo compreso tra maggio e novembre 2016 a **figure di vertice** nel mondo degli acquisti pubblici che operano all'interno di enti, centrali di committenza regionali e aziende pubbliche di grande rilevanza a livello nazionale.

Le interviste hanno avuto l'obiettivo di approfondire, con coloro che vivono le problematiche quotidiane del mondo degli appalti e che hanno partecipato direttamente ai diversi tavoli di lavoro istituzionali, gli aspetti positivi e le criticità legate all'attuazione dell'art. 38 del nuovo Codice, con l'intento di fornire input utili al legislatore in un momento così rilevante come quello attuale ai fini dell'attuazione delle nuove norme.

Le interviste hanno una struttura omogenea e hanno riguardato tre macro tematiche:

- 1) l'analisi degli **aspetti positivi e negativi del nuovo sistema** di qualificazione delle stazioni appaltanti e dei primi orientamenti attuativi e le azioni che gli Enti di riferimento stanno portando avanti per attrezzarsi dinanzi al nuovo contesto;
- 2) il ruolo delle **tecnologie informatiche e telematiche**, promosse nel Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione;
- 3) la valutazione circa le **competenze chiave** che le stazioni appaltanti devono o dovrebbero acquisire per essere qualificate e per innalzare il livello complessivo della qualità degli appalti.

3.1. Comune di Torino



Monica Sciajno
Direzione Area Appalti
ed Economato
Comune di Torino

Quali sono le opportunità e i rischi che intravede - per le stazioni appaltanti - con il nuovo sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del D. Lgs n. 50/2016 e come vi state attrezzando come Comune di Torino?

I principi stabiliti nell'art. 38 del nuovo Codice sono tutti condivisibili. Gli aspetti più rilevanti nel processo di qualificazione sono i seguenti:

- 1) la stabilità delle strutture organizzative che, a mio avviso, implicano l'esistenza di un unico ufficio che aggrega la domanda di tutto l'Ente;*
 - 2) i volumi di spesa gestiti, che tuttavia vanno accompagnati **all'esperienza dell'operatore**, poiché si possono gestire bassi volumi, soprattutto nei piccoli Comuni;*
 - 3) la **raccolta di fabbisogni**, che rappresenta una fase essenziale e molto complessa da realizzare. Sul tema della programmazione vanno fatti investimenti significativi e soprattutto occorre supportare i piccoli Comuni che non hanno risorse e non sempre competenze adeguate;*
 - 4) il collegamento con i **sistemi premianti**. È necessario che il sistema di qualificazione sia collegato alla premialità, in modo tale da incentivare coloro che lavorano per ottenere e mantenere la qualificazione.*
- Ritengo, infatti, che questo sia il fine della previsione normativa che il legislatore ha voluto introdurre all'art. 38, comma 9 del Nuovo Codice Appalti, laddove fa riferimento ad un Fondo per i dipendenti.*

Quale ritiene possa essere il ruolo delle tecnologie, aspetto peraltro promosso dal nuovo Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione?

Le tecnologie devono accompagnare il processo di centralizzazione in corso. Oggi vedo su questo aspetto sia un problema di coordinamento, perché spesso i diversi sistemi non dialogano e non si parlano, sia un problema di economicità, perché occorre trovare il modo di mettere a disposizione degli Enti le piattaforme tecnologiche che oggi sono a disposizione delle centrali nazionali e regionali.

Quali sono a suo avviso le competenze chiave che le stazioni appaltanti dovrebbero avere per essere qualificate?

Per la gestione di funzioni così complesse servono competenze finanziarie, economiche e manageriali. La questione è: chi certifica il possesso di queste competenze? Sulla base di quali criteri? A mio avviso è necessario arrivare al riconoscimento professionale del profilo del buyer pubblico.

3.2. Città Metropolitana di Genova



Maurizio Torre
Direzione Amministrazione
Città Metropolitana di
Genova

Quali sono le opportunità e i rischi che intravede - per le stazioni appaltanti - con il nuovo sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del Dlgs n. 50/2016 e come vi state attrezzando come Città Metropolitana di Genova?

La centralizzazione è un tema fondamentale e strategico. Già come Provincia di Genova le gare erano state, a partire dal 1999, centralizzate all'interno dell'Ente, in una logica di rapporto committente – fornitore di service, basata sulla semplificazione e standardizzazione delle procedure, che ha consentito alla fine del 2000 di certificare il sistema di qualità aziendale.

Successivamente, nel 2001, avendo avuto positivi riscontri dai sistemi adottati nella gestione delle gare, abbiamo iniziato a dare assistenza e accompagnare i Comuni del territorio, soprattutto quelli meno strutturati, nella progettazione del contratto, assumendo la conduzione della gara e dell'eventuale contenzioso. Inizialmente si trattava esclusivamente di gare su delega.

Nel momento in cui l'interesse dei Comuni a richiedere l'intervento della nostra stazione appaltante si è indirizzato anche sugli appalti di servizi, ci siamo resi conto dell'importanza dell'aggregazione, sia per fare massa critica sia per dare risposte più tempestive e qualificate. Su alcune categorie di servizi, soprattutto socio-assistenziali, dove il territorio manifestava un fabbisogno diffuso, abbiamo cominciato a proporre accordi quadri, per cui nel 2015 è diventato per noi naturale candidarci a svolgere il ruolo di soggetto aggregatore.

Fin dall'inizio abbiamo considerato l'importanza di presidiare il processo contrattuale nella sua interezza. Ci siamo dati come obiettivo strategico

quello di diventare esperti di contratti e non solo specialisti della gara. L'attenzione che viene data, anche a livello legislativo, alla regolamentazione e al controllo della procedura di gara è sicuramente rilevante per dare concreta attuazione ai principi di trasparenza e di imparzialità della Pubblica Amministrazione, alla realizzazione di una effettiva concorrenza, al rispetto della legalità, ma non deve andare a discapito dei contenuti e delle prestazioni contrattuali, in termini di qualità, economicità, tempistiche di esecuzione.

In questo senso attribuisco molta importanza al tema della qualificazione della stazioni appaltanti, poiché finalmente si comincia a parlare di programmazione, pianificazione e gestione del contratto, non solo di gara. La preparazione dell'appalto è poi fondamentale e ritengo che il capitolato debba essere un "manuale d'uso", utile agli operatori economici, nella formulazione di un'offerta adeguata, e strumento di facilitazione per il responsabile dell'esecuzione, nella gestione del rapporto con il fornitore e delle eventuali patologie contrattuali.

La stazione appaltante qualificata a mio avviso deve avere al proprio interno le competenze per gestire tutte le fasi del processo di acquisizione delle risorse, la programmazione, l'affidamento e l'esecuzione contrattuale, pur ovviamente delegando il territorio nelle fasi più operative.

La centralizzazione delle gare e l'aggregazione della domanda di beni e servizi della pubblica amministrazione è certamente una scelta in cui abbiamo creduto da tempo che potrebbe consentire di conseguire due obiettivi fondamentali:

- ✓ facilitare alle imprese l'accesso al mercato dei contratti pubblici, garantendo omogeneità di comportamenti e prassi nella pubblica amministrazione e sviluppando conseguentemente una maggiore concorrenza;*
- ✓ migliorare la capacità della Pubblica Amministrazione di definire i propri fabbisogni e di attrezzarsi adeguatamente al confronto con il mondo delle imprese.*

Tutto ciò è comunque volano di sviluppo senza dimenticare i benefici economici per la Pubblica Amministrazione conseguenti ad un numero ridotto di stazioni appaltanti in termini di minori costi di fornitura e di risparmi organizzativi.

È una scelta nel complesso positiva con alcuni rischi su cui occorre porre attenzione: 1) la definizione della procedura di qualificazione basandosi su requisiti formali, utili per acquisire "il bollino" dell'accreditamento ma non sempre significativi di una effettiva adeguatezza; 2) la burocratizzazione

dei rapporti tra stazioni appaltanti qualificate e amministrazioni aggiudicatrici; 3) una eccessiva centralizzazione, non sempre indicata per gestire tutte le tipologie di fabbisogno e adeguata per i rapporti con le economie locali, che può essere stemperata da modelli contrattuali e organizzativi della fase di esecuzione che definiscano in maniera nuova i ruoli della stazioni appaltanti che appaltano e delle amministrazioni aggiudicatrici che beneficiano delle prestazioni, evitando sovrastrutture, sovrapposizioni ed interferenze. Questo è il compito degli Enti di area vasta quali sono le Città Metropolitane, sviluppare forme di aggregazione, progettando sistemi di gestione in rete dell'esecuzione degli appalti che vedano coinvolti attivamente i beneficiari delle prestazioni, ovvero le amministrazioni aggiudicatrici e i Comuni committenti. È il modello ad esempio che cercheremo di attuare nella gestione dei rifiuti, per cui si può pensare a un sistema in cui la Città Metropolitana è contraente unico ma si avvale in modo funzionale delle strutture dei Comuni per la direzione e il controllo dell'esecuzione.

Quale ritiene possa essere il ruolo delle tecnologie, aspetto peraltro promosso dal nuovo Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione?

Le tecnologie saranno fondamentali per gestire i processi di comunicazione tra le stazioni appaltanti qualificate e i loro committenti e la complessità delle procedure di affidamento dei contratti, ma non solo. Crediamo che l'informatizzazione dei processi possa aiutare a ridurre i livelli di contenzioso, soprattutto nella fase di ammissione dei concorrenti dove si generano quegli errori procedurali e formali che costituiscono le cause più frequenti di esclusione degli operatori economici: è necessario impostare un rapporto diverso tra stazione appaltante e operatori economici che favorisca la partecipazione delle imprese virtuose, creando le condizioni perché la presenza dei requisiti di ammissione possa essere rilevata preventivamente ed efficacemente, evitando la dilatazione dei tempi di aggiudicazione delle gare come avviene ad esempio con il soccorso istruttorio o nel caso di ricorsi giurisdizionali.

L'esperienza fatta con la nostra piattaforma di accreditamento dei fornitori via web ci ha dimostrato che questa è una strada percorribile e fruttuosa, per questo attendiamo fiduciosi la creazione della banca nazionale degli operatori economici che molto ricalca il nostro sistema.

La cosa importante è evitare una proliferazione delle piattaforme tecnologiche, che necessitano di forti investimenti: crediamo che una piattaforma per Regione sia più che sufficiente, condivisa tra le stazioni appaltanti del territorio. Dalle tecnologie ci aspettiamo dunque la semplificazione e modalità più efficaci di dialogare con i fornitori.

Quali sono a suo avviso le competenze chiave che le stazioni appaltanti dovrebbero avere per essere qualificate?

Centralizzazione e qualificazione dovrebbero determinare la crescita della professionalità degli operatori della Pubblica Amministrazione nel mondo degli appalti. Ritengo che la sola formazione giuridica non sia più sufficiente: le competenze devono essere più ampie e diversificate. Ciò che manca oggi è una cultura del buyer, cioè di un operatore proiettato alla conoscenza dei mercati e dei prodotti, competenze che nel pubblico devono necessariamente coniugarsi con la formazione giuridica e amministrativa. L'altro tema importante riguarda le risorse umane necessarie ad affrontare il cambiamento. Su questo serve una sensibilizzazione politica molto forte. È impossibile sviluppare una nuova cultura nella Pubblica Amministrazione ed in particolare nel settore degli approvvigionamenti, se non si investe in risorse umane e non si introducono nuove generazioni pronte ad affrontare il cambiamento. Noi, ad esempio, abbiamo dovuto ridurre fortemente il personale per le note manovre finanziarie che hanno interessato le Province e se non si sblocca il turn over sarà difficile, vista l'età media dei dipendenti, individuare e motivare le persone sui percorsi professionali che riguardano gli acquisti e le gare, trattandosi di materie e attività che, per impegno e responsabilità, non suscitano una facile adesione.

3.3. Comune di Milano



Antonella Fabiano
Direzione Centrale Unica
Appalti
Comune di Milano

Quali sono le opportunità e i rischi che intravede - per le stazioni appaltanti - con il nuovo sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del Dlgs n. 50/2016 e come vi state attrezzando come Comune di Milano?

Il mio giudizio sull'art. 38 è positivo. La professionalizzazione delle stazioni appaltanti è un elemento indispensabile perché la tematica degli appalti è complessa e richiede competenze e specializzazione.

Detto questo, vi sono alcuni aspetti nella norma fortemente critici.

In primo luogo la qualificazione per la fase di programmazione/progettazione e per la fase di gestione e controllo. Nel caso in cui la stazione appaltante non riuscisse a qualificarsi, queste fasi dovranno, insieme all'ambito dell'affidamento, essere affidate ad una centrale di committenza. Si tratta però di attività ausiliarie che non rappresentano l'attività principale della centrale di committenza. Inoltre, la programmazione è un processo anche politico e non solo tecnico ed è molto difficile affidarla ad un soggetto esterno come può essere la centrale di committenza. Lo stesso dicasi per la fase di gestione dell'appalto, dove i problemi sono anche di ordine contabile e amministrativo: a chi va la titolarità del contratto? Come potrà essere gestito il pagamento dei SAL? A quale dei due soggetti, Centrale di committenza o Comune, arriverà la fattura elettronica?

Un secondo problema è la gestione della fase transitoria: una volta pubblicate le linee guida occorrerà dare del tempo alle stazioni appaltanti per adeguarsi e per qualificarsi. Il Comune di Milano, nell'ambito della sua

recente riorganizzazione, ha già organizzato la macchina comunale ponendo un'attenzione particolare alla futura qualificazione del Comune creando una Centrale Unica Appalti nella quale sono state accentrate le funzioni di programmazione acquisiti beni e servizi, di affidamento e di gestione e controllo dei contratti sia di lavori che di beni e servizi. La progettazione e la programmazione delle opere pubbliche sono funzioni da tempo accentrate nell'ambito dell'area tecnica. La pubblicazione delle linee guida definitive ci consentirà di apportare gli ulteriori aggiustamenti necessari per conseguire la migliore qualificazione possibile in relazione alle risorse dedicate alle singole attività ed alle professionalità che verranno richieste.

Quale ritiene possa essere il ruolo delle tecnologie, aspetto peraltro promosso dal nuovo Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione?

Le tecnologie sono indispensabili ed è corretto che siano un fattore premiante. Molte stazioni appaltanti utilizzano oggi le tecnologie delle centrali di committenza. Bisognerà vedere quale sarà il costo del processo di adeguamento.

Quali sono a suo avviso le competenze chiave che le stazioni appaltanti dovrebbero avere per essere qualificate?

Serve senz'altro un raccordo forte tra competenze tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie. Inoltre, è fondamentale pensare ad un percorso formativo continuo delle risorse inserite nella struttura stabile, per mantenere una costante conoscenza della normativa in continua evoluzione che possa consentire alla stazione appaltante qualificata di avere uno standard di qualità alto ed adeguato.

3.4. CONI Servizi



Gennaro Ranieri
Direzione Acquisti
CONI SERVIZI

Quali sono le opportunità e i rischi che intravede - per le stazioni appaltanti - con il nuovo sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del D.Lgs n. 50/2016 e come vi state attrezzando come CONI?

Il sistema che ruota attorno al CONI opera su diversi livelli. CONI è un Ente pubblico non economico partecipato al 100% dal MEF. Per operare l'Ente si avvale di CONI Servizi che svolge tutte le attività principali, nonché quella relativa alle funzioni di approvvigionamento di lavori, forniture e servizi. Dal CONI dipendono le Federazioni Sportive Nazionali, per le quali la legislazione aveva stabilito un carattere privatistico, ma a cui in seguito sono stati estesi poteri di tipo pubblicistico, in virtù delle funzioni e soprattutto dei contributi pubblici che ricevono e che costituiscono la loro principale fonte di sostentamento economico. In questo quadro, mentre il CONI da sempre opera nel rispetto del Codice Appalti e dunque ha in sé tutte le competenze e requisiti per poter richiedere la qualificazione, le Federazioni hanno più difficoltà, poiché non sono abituate ad operare seguendo le norme del Codice, per cui, qualora anche per loro si configurasse la necessità di una qualificazione, occorrerebbe intervenire per supportarle. In questo contesto, stiamo valutando la possibilità per il CONI di operare come una sorta di centrale di committenza, svolgendo gare anche per conto delle Federazioni, attività che in parte abbiamo già svolto e stiamo svolgendo, ma non in modo sistematico e organizzato. Ritornando alla qualificazione, un tema cruciale riguarda gli ambiti di qualificazione: poiché la mia struttura gestisce la fase di gara, che è

distinta dalla fase di esecuzione e gestione del contratto, si dovrebbe forse pensare a percorsi distinti di qualificazione. Ovviamente si tratta di capire se la qualificazione riguarderà tutto l'Ente o soltanto l'ufficio/gli uffici che si occupano di appalti.

Quale ritiene possa essere il ruolo delle tecnologie, aspetto peraltro promosso dal nuovo Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione?

La tecnologia è in effetti essenziale per l'efficienza dei processi di acquisto e il fatto di considerarla un requisito premiante e non obbligatorio nel processo di qualificazione è a mio avviso un errore. Come CONI, lavoriamo con una piattaforma tecnologica propria, che utilizziamo anche in modo piuttosto evoluto, con moduli di spend analysis e una gestione avanzata dell'albo fornitori. Valuto positivamente anche le norme sulla valutazione dei fornitori, sia in termini di rating tecnico-morale che prestazionale.

Quali sono a suo avviso le competenze chiave che le stazioni appaltanti dovrebbero avere per essere qualificate?

La funzione acquisti è cambiata profondamente nell'ultimo decennio: se in passato agli approvvigionamenti lavorava personale senza qualifica tecnica particolare, adesso la figura del buyer è di primaria importanza. Ritengo che la formazione del personale sia essenziale e deve essere una formazione costante, quotidiana, tanto più importante in questo periodo di blocco del turn over, dove è assai difficile inserire nelle strutture nuovo personale.

3.5. Intercent-ER Emilia Romagna



Alessandra Boni

Direttore

**Agenzia Intercent-ER Emilia
Romagna**

Quali sono le opportunità e i rischi che intravede - per le stazioni appaltanti - con il nuovo sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del D.Lgs n. 50/2016?

La riforma del Codice Appalti rappresenta un capitolo importantissimo della più ampia riforma della PA; io credo anzi che cambiare il modo di fare appalti sia, probabilmente, il primo tassello di quel cambiamento complessivo che si vuole perseguire con la Legge Madia. La qualificazione delle stazioni appaltanti è poi un principio al quale noi abbiamo sempre creduto, nella convinzione che il processo di acquisto richieda strutture altamente specializzate dotate della necessaria professionalità.

*Certamente permangono alcuni dubbi sull'implementazione della norma. Ad esempio, vi è la questione della **dotazione organica degli Enti**: la norma, introduce criteri solo quantitativi (numero tecnici diplomati, numero tecnici laureati, ecc.), che sappiamo non essere sufficienti a misurare la professionalità di un ufficio e non tiene conto del fatto che, soprattutto nel settore dei beni e dei servizi, tutta la fase di stesura dei capitolati vede il coinvolgimento di esperti altamente specializzati (pensiamo al settore della sanità) che sono attivati solo quando necessario e che dunque non possono essere ritenuti parte dell'organico. La norma, inoltre, non chiarisce se tale dotazione debba riferirsi alla sola centrale o a tutto l'Ente, soprattutto nel caso di centrali all'interno all'Ente Regione.*

*Tuttavia si tratta di un provvedimento la cui portata va oltre il processo di gestione delle gare. Un elemento molto positivo è infatti l'introduzione della qualificazione anche per la **gestione dei contratti**. Tale fase è spesso sottovalutata e poco presidiata, mentre costituisce un momento*

fondamentale in cui vengono effettivamente conseguiti i risultati ottenuti nelle procedura di gara. In tale ambito il ruolo dei Soggetti Aggregatori e, più in generale, delle centrali di committenza non può che essere limitato in quanto tale fase deve rimanere in capo a chi ha le competenze e la titolarità per farlo sul territorio. In questo senso, è quindi indispensabile che le Amministrazioni investano nelle strutture che gestiscono i contratti, anche beneficiando del sempre maggiore accentramento delle procedure di gara nei Soggetti Aggregatori e nelle centrali di committenza.

Quale ritiene possa essere il ruolo delle tecnologie, aspetto peraltro promosso dal nuovo Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione?

L'utilizzo delle tecnologie rappresenta un elemento determinante per garantire efficienza e trasparenza nel rapporto fra Imprese e Pubblica Amministrazione. A partire da ottobre 2018 le gare telematiche diventeranno obbligatorie per tutte le Amministrazioni mentre di fatto lo sono già per le centrali di committenza. Occorre certamente valorizzare al massimo le piattaforme che già esistono mettendole a disposizione di tutti gli Enti, evitando di fare investimenti nuovi e frammentare le soluzioni tecnologiche individuate. Ma è altrettanto necessario che le piattaforme siano fra di loro interconnesse e utilizzino le medesime nomenclature.

All'interno del Tavolo dei Soggetti Aggregatori stiamo lavorando proprio per creare i presupposti per la creazione di un'unica infrastruttura nazionale (inserita in un contesto di cooperazione a livello europeo) di cui le singole piattaforme costituiscono i terminali.

Come Intercent-ER siamo stati fra le prime amministrazioni a dotarci di una piattaforma di e-procurement che è stata recentemente rinnovata per far fronte alle sfide dei prossimi anni; in tal senso ci stiamo attrezzando affinché la nostra piattaforma possa essere utilizzata obbligatoriamente dalle aziende sanitarie nel 2017 e gradualmente da tutti gli EE.LL. Inoltre stiamo investendo, anche grazie alla partecipazione a progetti europei, per realizzare forme di collaborazione e interazione con le altre piattaforme nazionali e con quelle europee.

In questo momento vi stanno arrivando richieste dai Comuni per svolgere gare su delega in settori non coperti dalle convenzioni?

Alcuni Comuni stanno chiedendo anche questo tipo di supporto, ma al momento non riusciamo ad erogarlo, essenzialmente per problemi legati alla mancanza di organico.

*A regime, il modello che vedo, almeno per l'Emilia Romagna, è quello di una **pianificazione e programmazione integrata tra livello centrale e locale**, per cui il soggetto aggregatore svolge le gare per la Regione, gli Enti regionali e le Aziende Sanitarie e mette a disposizione strumenti di acquisto centralizzati, come le Convenzioni e il mercato elettronico per gli altri Enti. A livello locale, invece, le altre centrali di committenza, quelle ad esempio che derivano dalle Unioni di Comuni, possono operare, da un lato, nel settore dei lavori, in cui l'aggregazione spinta non porta a risultati apprezzabili, e, dall'altro lato, svolgendo per conto dei Comuni gare in settori più specifici, sulla base di fabbisogni mirati degli Enti.*

Ovviamente, perché questo sistema possa funzionare occorre del tempo, nella consapevolezza che stiamo ridisegnando completamente un settore e creando un nuovo modello di funzionamento, e stiamo quindi cercando i presupposti organizzativi, tecnologici ma anche culturali perché questo accada il più velocemente possibile.

3.6. Sardegna CAT

SardegnaCAT
Centrale Regionale di Committenza

Cinzia Lilliu
Direttore
Centrale Regionale di
Committenza – Sardegna
CAT – Regione Sardegna

Quali sono le opportunità e i rischi che intravede - per le stazioni appaltanti - con il nuovo sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del D.Lgs n. 50/2016 e come vi state attrezzando come Centrale di Committenza Regionale?

*La qualificazione delle stazioni appaltanti è un principio fondamentale per valorizzare nel nostro ordinamento il concetto di professionalizzazione degli appalti. Nel nuovo Codice, la spinta alla qualificazione va letta insieme alla spinta alla centralizzazione e aggregazione degli acquisti. Il messaggio, a mio avviso positivo, è: non tutti possono fare tutto. Ci sono livelli di complessità, quali quelli che si verificano nelle centrali di committenza, che richiedono livelli di professionalità molto elevate. Vi sono però alcuni problemi da affrontare in modo urgente. In primo luogo la **gestione della fase transitoria**: quella che abbiamo davanti è una sorta di rivoluzione copernicana e le Amministrazioni hanno bisogno di tempo per adeguarsi e per compiere quel salto culturale che è loro richiesto, per cui pur dinanzi ad un disegno positivo, occorreva gestire meglio la fase di accompagnamento e fornire alle PA gli strumenti adeguati per organizzarsi.*

*Il secondo problema è **l'impatto organizzativo delle nuove norme**. Innanzitutto vi è uno scollamento tra i requisiti di personale tecnico richiesti per ottenere la qualificazione (in termini quantitativi e qualitativi) e le attuali piante organiche delle centrali di committenza; in secondo luogo,*

anche se il soggetto aggregatore è già qualificato, esso sarà esposto alle richieste che provengono dagli EE.LL. più piccoli che non avranno la qualificazione. Noi come SardegnaCAT, ad esempio, abbiamo stimato fabbisogno di circa 42 risorse e attualmente siamo in 14. In questo momento dunque, dal punto di vista dei soggetti aggregatori, vi è una Italia divisa in due, poiché a fronte delle centrali regionali più consolidate e con più esperienza vi sono quelle in fase di start up, come la nostra, che risultano fortemente sottodimensionate. Inoltre, vi è il problema degli assetti giuridici del soggetto aggregatore. La qualificazione “automatica” del soggetto aggregatore SardegnaCAT, che è un servizio interno alla Regione ma che riguarda soltanto i beni e servizi, si porta dietro anche la qualificazione di tutti gli altri uffici della Regione, ad esempio la Direzione Lavori? Questo è un altro nodo da sciogliere. Un **terzo problema** riguarda la **gestione dei tre ambiti di qualificazione**: progettazione, affidamento ed esecuzione. Tutte queste tre fasi non possono essere messe in capo al soggetto che espleta la procedura. Ad esempio, la fase di progettazione nei lavori pubblici è assai complessa e generalmente gestita dall’Ente locale, così come la fase di esecuzione/collauda che dovrebbe essere lasciata in capo al centro di competenza amministrativa. Un ultimo punto riguarda la **formazione alle stazioni appaltanti**: la formazione che serve ad un soggetto aggregatore è e deve essere diversa da quella che serve alla singola stazione appaltante. In questo senso io credo che serva un’evoluzione nell’offerta, dove la formazione di base deve essere data per scontato e dove invece occorre concentrarsi sulle tematiche a maggior impatto e innovazione.

Quale ritiene possa essere il ruolo delle tecnologie, aspetto peraltro promosso dal nuovo Codice quale fattore premiante nei processi di qualificazione?

L’aspetto tecnologico è determinante e su questo SardegnaCAT è stata in grado di pianificare investimenti importanti che adesso cominciano a portare i propri frutti. Finalmente le nuove norme impongono l’obbligatorietà delle gare telematiche, che sono un elemento indispensabile per garantire maggiore trasparenza e maggiore efficacia nei

controlli. Ovviamente, occorre evitare l'eccessivo proliferare delle piattaforme e, come giustamente ha indicato l'AGID, favorire l'utilizzo delle piattaforme regionali e nazionali in modo da valorizzare a pieno gli investimenti che si sono fatti e metterli a disposizione degli Enti. Vedo poi molto positivamente l'introduzione delle tecnologie nei lavori pubblici e nei servizi di ingegneria, dove l'esigenza di trasparenza e digitalizzazione è ancora maggiore. Anche SardegnaCAT dovrà attrezzarsi in questa direzione e riuscire a svolgere gare telematiche anche per i lavori e i servizi di ingegneria.

Quali sono a suo avviso le competenze chiave che le stazioni appaltanti dovrebbero avere per essere qualificate?

Oltre alle competenze giuridiche, sono indispensabili competenze economico-statistiche e competenze tecniche nei vari settori. Molto importante anche la conoscenza delle tecnologie ICT, così come competenze statistiche e di analisi di mercato per la programmazione degli acquisti e l'analisi dei fabbisogni. In generale avremo bisogno di competenze maggiori per svolgere le fasi di programmazione e gestione delle gare.

4. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE

4.1. Obiettivi e metodologia di indagine

L'indagine sulle imprese si è basata sulla somministrazione di un **questionario strutturato con domande a risposta chiusa e aperta a 70 imprese** operanti nel settore dei lavori, dei servizi e delle forniture, selezionate con riferimento all'intero territorio nazionale. L'indagine, che ha riguardato l'intero territorio nazionale, è stata svolta con la metodologia CATI - *Computer Assisted Telephone Interview*.

Dato il ridotto numero di interviste, l'indagine ha un valore principalmente esplorativo e di analisi qualitativa senza pretesa di significatività statistica. Lo stesso insieme delle imprese coinvolte è stato selezionato più in base a criteri cosiddetti "ragionati" che non a un vero e proprio piano di campionamento. Criteri mirati a fare in modo che venissero rappresentate, in modo quanto più bilanciato possibile, tipologie di imprese diverse per settore (lavori e forniture e servizi), area geografica, dimensione e classe di incidenza del fatturato del cliente PA sul totale del fatturato aziendale. Il disegno è assimilabile a quello di un campione stratificato, se non fosse che le approssimazioni e gli adattamenti resi necessari dal vincolo delle 70 interviste lo avvicina piuttosto a quello, appunto, ragionato.

La ripartizione del campione effettivo rispetto ai domini che si intendeva vedere rappresentati è riportata nel prospetto che segue:

Tab. 4.1. Il campione effettivo: totale dei questionari compilati, per classe dimensionale, settore e area geografica

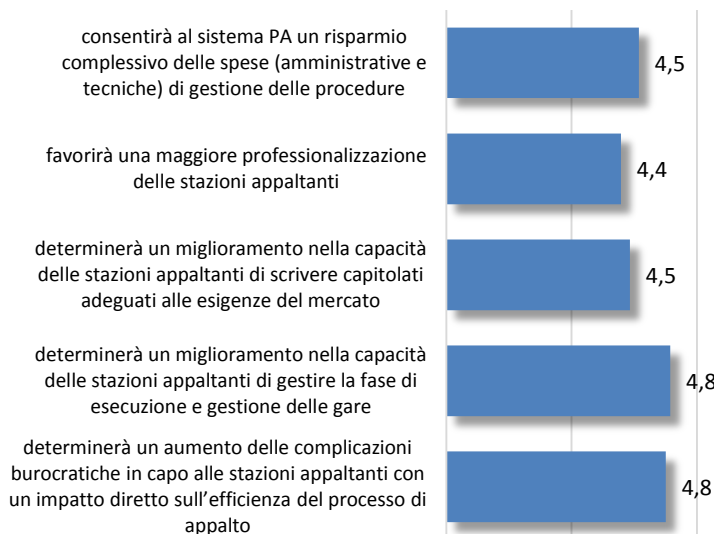
classe di incidenza della PA sul fatturato	totale	classe dimensionale			settore		area geografica			
		mi- cro	picco -la	medio- grande	Lavori pub- blici	Servizi e forni- ture	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud
fino a 24%	17	8	4	5	4	13	6	3	2	6
25-49%	12	4	8	0	2	10	5	1	3	3
50-74%	20	8	9	3	9	11	6	2	4	8
oltre 70%	21	8	10	3	16	5	3	4	9	5
Totale	70	28	31	11	31	39	20	10	18	22

4.2. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

Alle imprese è stata chiesta innanzitutto una valutazione complessiva sull'art.38. I risultati sono improntati ad una certa cautela e contrappongono due gruppi di numerosità quasi identica: quello di coloro che vedono nella riforma un'opportunità per migliorare la fase di esecuzione dei contratti e quello di coloro che invece temono l'ennesimo rallentamento burocratico e dunque un peggioramento dei livelli di efficienza.

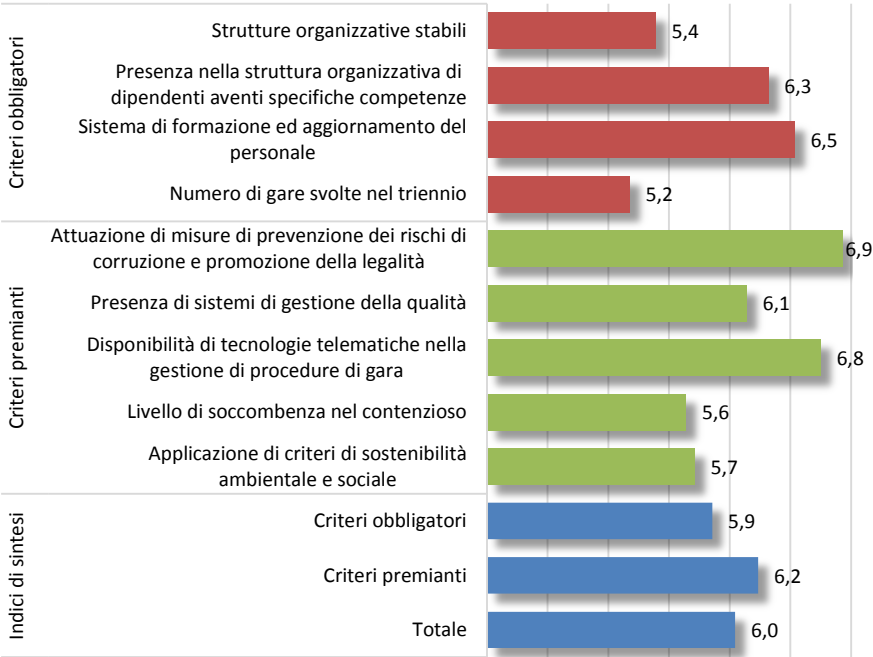
Per tutti gli item considerati, le aspettative delle imprese sono incerte e tendenti al negativo (poco al di sotto della soglia di equilibrio = 5 fra positivi e negativi dell'indice sintetico che le misura su una scala di punteggi da zero a dieci).

**Fig. 4.1. In quale misura il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice degli Appalti (art. 38):
indice (scala 0-10)**



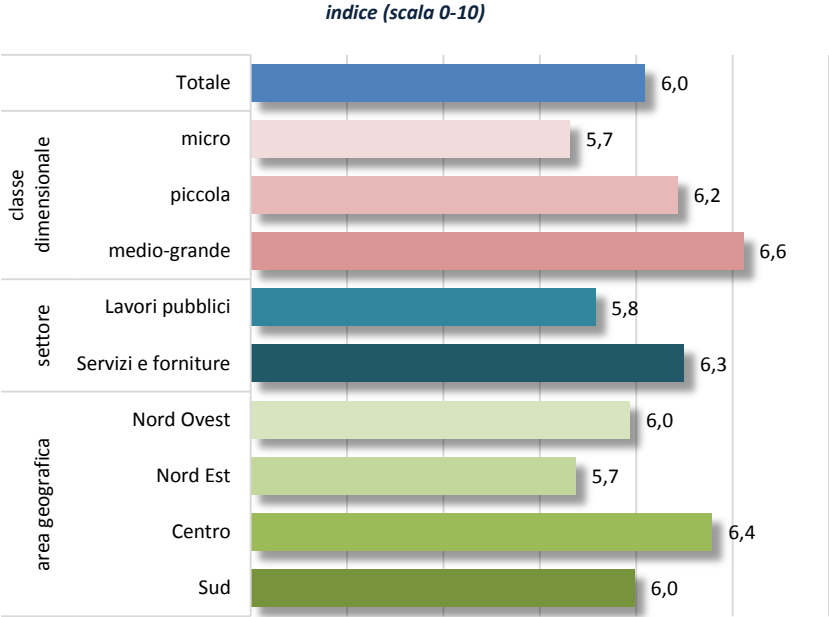
Se, a partire da quanto ottenuto sulle diverse affermazioni rispetto alle quali era richiesto un giudizio di accordo, si calcola un indice sintetico unico della fiducia sull'efficacia del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice, si ottiene un voto di leggera insufficienza (4,6 punti), significativamente diversificato tuttavia fra chi opera nel campo delle forniture e servizi (che con 4,9 avvicina il 5,0 di sufficienza) e chi invece nei lavori pubblici (ben più distante con 4,2). Interrogate sui singoli criteri di valutazione, i risultati sono interessanti, poiché le **imprese in linea generale attribuiscono più rilevanza ai fattori premianti che non a quelli obbligatori e, nello specifico, ritengono il numero di gare il requisito meno importante, e all'opposto le misure anticorruzione e i sistemi telematici le più strategiche.**

**Fig. 4.2. Come valuta i criteri di valutazione delle stazioni appaltanti previsti dall'art. 38 del nuovo Codice:
indice (scala 0-10)**



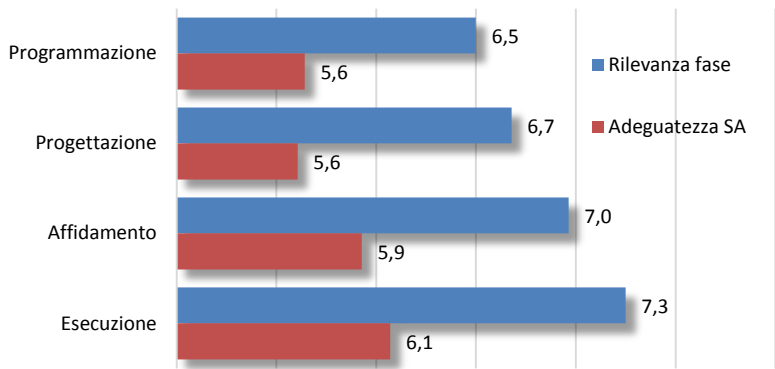
Nell’ambito dei requisiti obbligatori, il punteggio più alto va alla formazione del personale e alle competenze interne, fattore ritenuto ancor più cruciale dello stesso assetto organizzativo stabile. Tra i fattori premianti invece, molto alta è l’attenzione sul tema dell’**anticorruzione**, ma anche delle **tecnologie** abilitanti, che sono ritenuti entrambi essenziali per una qualificazione effettiva delle PA.

Fig. 4.3. Indice di sintesi della valutazione complessiva dei criteri previsti nel sistema di qualificazione dell'art. 38 del nuovo codice:



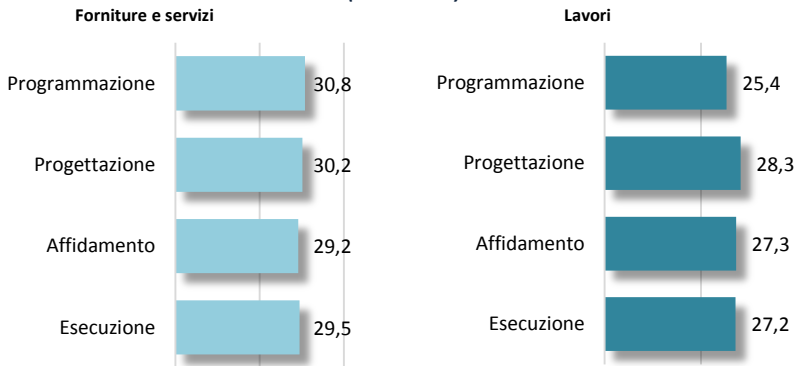
Il sistema dei requisiti, nell'indice di valutazione complessivo, raccoglie abbastanza consenso (6,0). La fiducia cresce con la dimensione dell'impresa e ancora più nelle forniture e servizi che nei lavori. Alle imprese sono state poi chieste valutazioni specifiche sulle singole fasi oggetto di qualificazione. L'esecuzione è considerata la fase cruciale. Il ritardo delle SA (in termini di adeguatezza) sale leggermente al crescere della rilevanza, ma si mantiene piuttosto costante.

Fig. 4.4. Come valuta il livello di rilevanza delle diverse fasi del ciclo dell'appalto e il livello di adeguatezza delle stazioni appaltanti: indice (scala 0-10)



L’efficiency gap misura, su una scala da zero a 100, il differenziale percepito dalle aziende fra l'adequatezza delle stazioni appaltanti nell’operare in ciascuna fase e la rilevanza della fase stessa. Per le imprese delle **forniture e servizi**, nell'ambito di differenze comunque contenute, il maggior ritardo (gap) delle Pubbliche Amministrazioni è nella programmazione (risultato prevedibile trattandosi di un obbligo disposto solo dalla recente normativa).

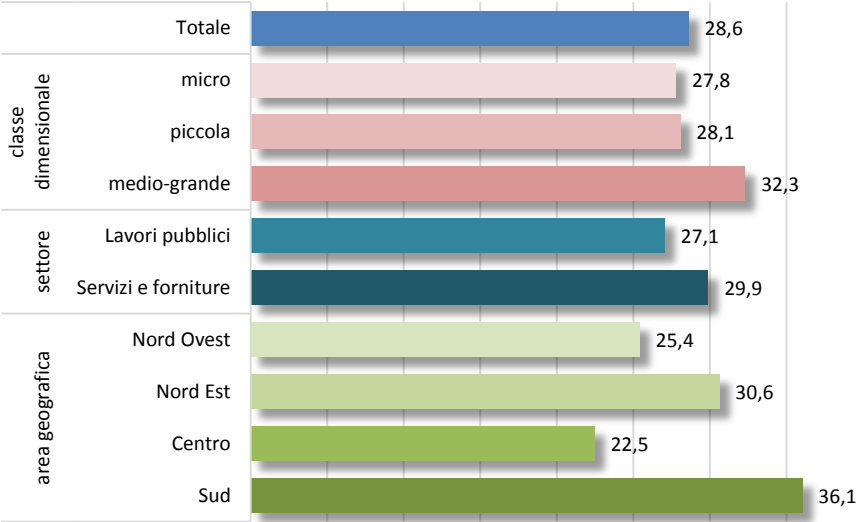
Fig. 4.5. Forniture e servizi: Efficiency gap nei tre settori indice efficiency gap* (scala 0-100) rilevanza: indice (scala 0-100)



(*) *Efficiency gap* = (10-adequatezza) x rilevanza

Con riferimento all'indice complessivo, l'inadeguatezza delle PA è avvertita soprattutto dalle imprese del Sud e dalle medio-grandi aziende. In questo caso sono peggiori i risultati per il settore forniture e servizi rispetto ai lavori.

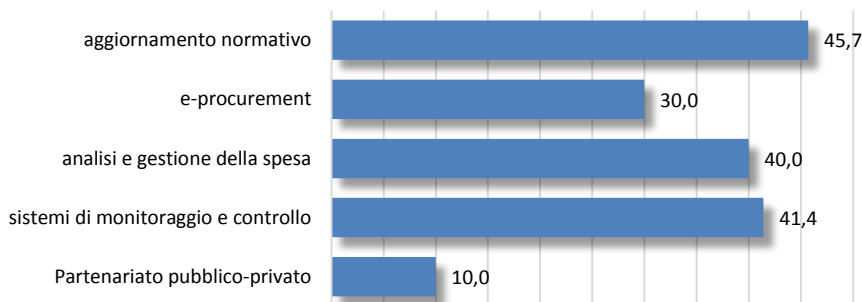
**Fig. 4.6. Indice di sintesi del gap di adeguatezza delle stazioni appaltanti rispetto alle fasi del processo di appalto:
indice di sintesi (0-100)**



Le aree tematiche sulle quali, secondo le imprese, è necessario intervenire per un rafforzamento delle competenze sono quelle legate all’aggiornamento normativo, ma anche al monitoraggio e controllo e all’analisi della spesa. Il dato più interessante che emerge da questa verifica è la **sfiducia nello strumento del PPP**. Solo una impresa su dieci ritiene infatti che la PA dovrebbe maggiormente sviluppare le proprie competenze in tale direzione. Da considerare però che si tratta di un tema che non coinvolge le micro-piccole imprese. La percentuale recupera peraltro solo fino al 18,2 nel caso delle imprese medio-grandi.

Fig. 4.7. Su quali aree tematiche a suo avviso sarebbe necessario sviluppare maggiormente le competenze degli uffici acquisti:

percentuale sul totale, risposta multipla

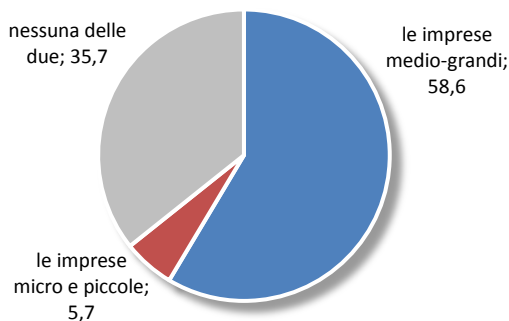


4.3. La spinta all'aggregazione degli acquisti

Le imprese contattate sono consapevoli che la spinta verso l'aggregazione e la centralizzazione degli acquisti favorirà ancora di più le grandi imprese: la suddivisione in lotti pare un palliativo forse utile ma non sufficiente a contrastare gli effetti negativi della centralizzazione.

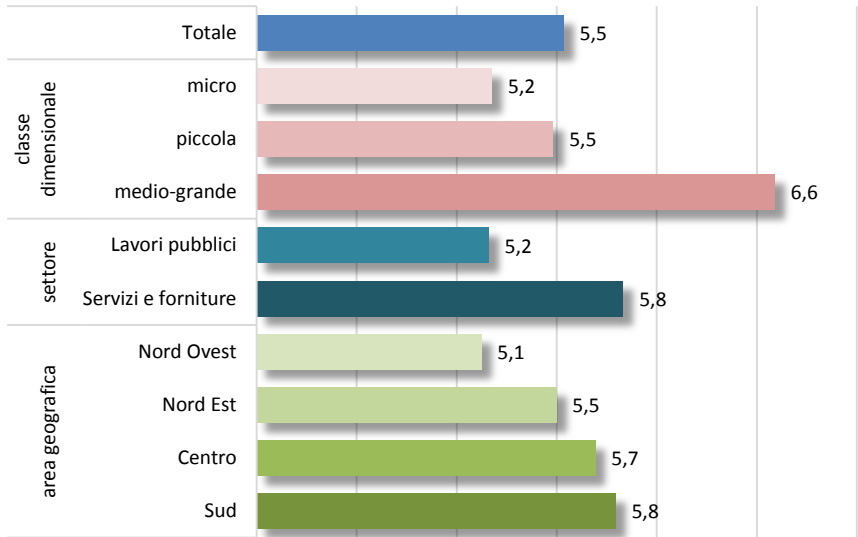
Fig. 4.8. A suo avviso, l'insieme delle norme sulla centralizzazione e le previsioni del nuovo Codice avvantaggeranno (in termini di aumento di quote di mercato):

percentuale sul totale



Il grafico successivo mostra invece come si riconosca un effettivo vantaggio a chi è in grado di formare partenariati fra imprese per la partecipazione alle gare. Questo risulta particolarmente vero soprattutto fra le medio-grandi (che distaccano molto le altre), nelle forniture e servizi e man mano che si scende nella penisola (dove c'è probabilmente da recuperare un maggiore gap).

Fig. 4.9. In quale misura l'insieme delle norme sulla centralizzazione e le previsioni del nuovo Codice avvantaggerà le imprese in grado di partecipare alle gare in raggruppamenti o partenariati rispetto alle imprese singole:
indice di sintesi (scala 0-10; 0 = per niente, 10= completamente)

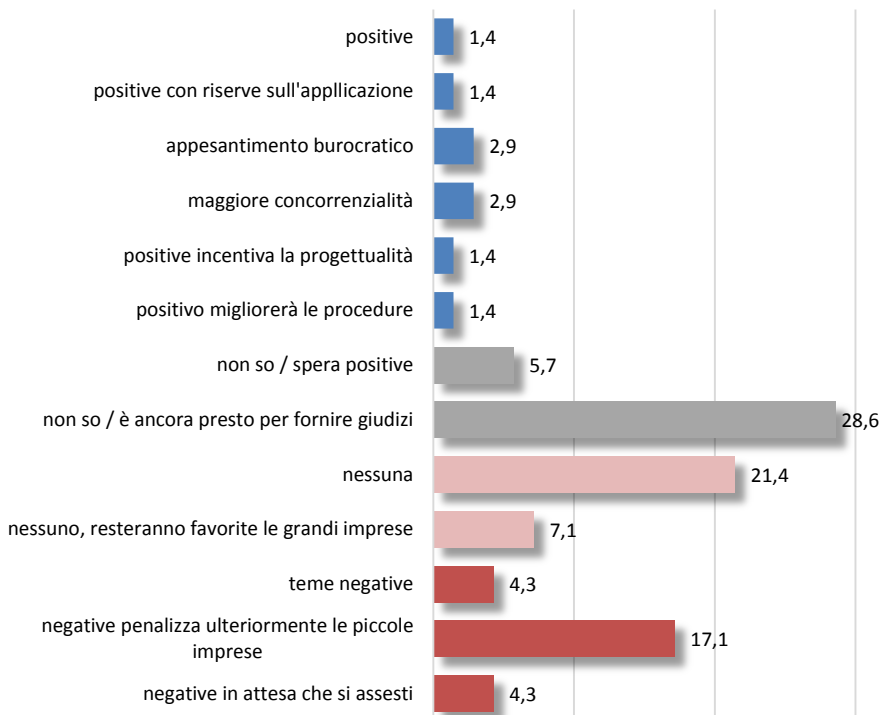


4.4. Micro e piccole imprese e nuovo Codice

L'ultimo tema affrontato riguarda gli effetti della nuova norma sul sistema economico e in particolare sulle piccole imprese.

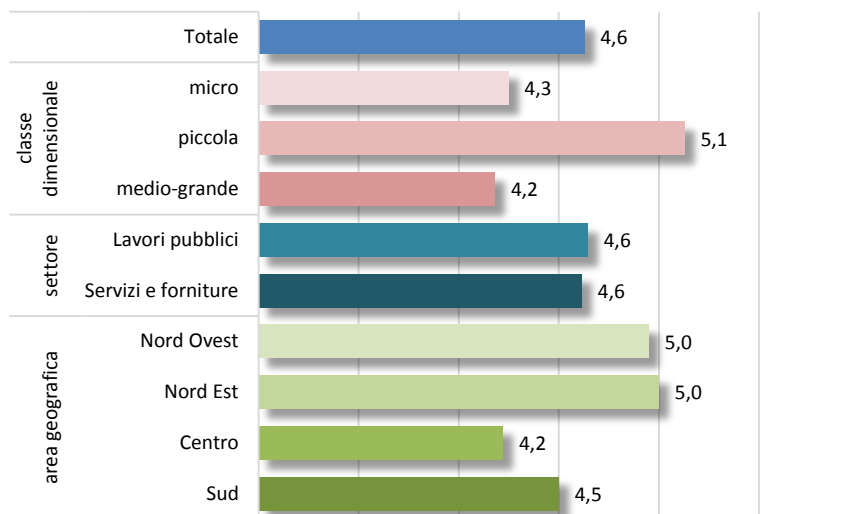
Quasi un terzo non si sbilancia (per lo più perché lo ritiene ancora presto) e un quinto non prevede alcun cambiamento significativo. Per il resto le risposte in positivo sono un pò più varie, ma quelle negative sono in numero maggiore e richiamano soprattutto la questione della penalizzazione delle micro-piccole.

**Fig. 4.10. Quali conseguenze ritenete possa avere il nuovo assetto normativo sul sistema economico-produttivo locale:
percentuale sul totale (risposte libere raggruppate)**



Il giudizio finale e di sintesi è di insufficienza (4,6, in questo caso, avendo nella domanda richiamato il voto da 1 a 10, la sufficienza corrisponde al tradizionale 6 e non, come in precedenza, al 5). Difficile interpretare le divergenze fra i target. Su scala geografica si conferma la spaccatura fra nord e centro-sud .

**Fig. 4.11. Nel complesso che voto darebbe ad oggi al nuovo assetto normativo che si va delineando con il nuovo Codice:
indice (scala 0-10)**



Anche mettendo a confronto gli indici sintetici sui diversi aspetti della nuova normativa il quadro appare piuttosto negativo. L'“apparente” incoerenza tra questa valutazione finale e i singoli aspetti è un atteggiamento abbastanza comune che tradisce una qualche forma di pregiudizio verso l'intervento normativo.

5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Imprese e Pubbliche Amministrazioni: un giudizio sospeso per entrambi i mondi

L'incertezza e la difficoltà ad esprimersi in modo netto sono i tratti distintivi dei rispondenti per quanto attiene ai giudizi sul sistema di qualificazione. In mancanza di un testo di riferimento sui requisiti e le modalità concrete per ottenere la qualifica, sia le stazioni appaltanti che le imprese si sono espresse, le prime, con un cauto ottimismo e le seconde con maggiore perplessità. Se infatti le Pubbliche Amministrazioni vedono nella riforma comunque un'opportunità per aumentare i livelli di professionalità in tutto il ciclo dell'appalto, una parte del campione delle aziende teme nuove procedure burocratiche e un blocco nel sistema degli appalti dovuto ai tempi lunghi di attuazione e adeguamento. In generale si registra un andamento delle aspettative tendente al negativo per le imprese e più ottimista nel mondo PA, i cui operatori sottolineano la grande rilevanza delle nuove norme sulla qualificazione, che, se lette insieme a quelle relative al rating di performance dei fornitori, potrebbero davvero introdurre una **rivoluzione copernicana** nel mondo degli appalti. Rivoluzione che, inevitabilmente, richiederà tempi di adattamento lunghi ma che, almeno in linea teorica, potrebbe far fare al sistema un passo avanti notevole nella direzione della qualità, della semplificazione e della valutazione delle competenze. **Per la prima volta, il tema della professionalità, della trasparenza, dell'organizzazione degli uffici viene posto al centro dell'attenzione del legislatore** e questo rappresenta già di per sé un passo in avanti decisivo. Resta inteso che molto si giocherà sul grado di rigidità che le Autorità preposte applicheranno in fase di interpretazione e attuazione delle norme e sulla capacità delle stazioni appaltanti di declinarle, senza appesantimenti per le imprese non solo come adempimenti ma come un'occasione di cambiamento complessivo del modo di operare.

Non più solo la gara.....: il riconoscimento del ciclo dell'appalto

L'indagine di campo e, in particolare, gli esperti intervistati nei focus di approfondimento, riconoscono che uno degli aspetti più positivi della disciplina dell'art. 38 è il concetto di "ciclo dell'appalto": in questa nuova visione la fase di affidamento può essere considerata un "endoprocedimento" di un processo più ampio e complesso dove

assumono particolare rilevanza sia la fase di analisi e programmazione dei fabbisogni, sia la fase di controllo e gestione del contratto. La **programmazione in questo disegno diventa una fase determinante del processo complessivo di appalto** e porta a configurare aree di responsabilità e competenza diverse nel processo degli appalti pubblici. *“Legare la programmazione all’obiettivo di mandato, non solo all’oggetto dell’appalto, fa sì che la responsabilità e competenza di identificare e pianificare i fabbisogni sia logicamente legata propriamente alla responsabilità e capacità di determinazione dell’obiettivo di mandato, e quindi nella responsabilità del centro decisionale di spesa mentre quella di aggregazione dei fabbisogni dei centri di spesa (concetto non esistente, ma che si sovrappone a quelli di soggetto aggiudicatore, che di fatto ha la delega a spendere) e di esecuzione dei processi di affidamento sia allocata nelle centrali di committenza/stazioni appaltanti”*⁷.

Analogamente, **acquista centralità**, all’interno del ciclo dell’appalto, **la fase di esecuzione e gestione**, che fino ad oggi è sempre stata trattata a parte rispetto all’affidamento, fuori da una visione di insieme che invece è essenziale per monitorare il contratto dall’inizio alla fine e soprattutto per garantire l’obiettivo finale, cioè la realizzazione dell’opera in tempi congrui o la consegna di un bene o di un servizio secondo i fabbisogni effettivi dell’utente finale.

Il fatto che le stazioni appaltanti debbano acquisire la qualificazione per tutto il ciclo dell’appalto, se da un lato creerà indubbi problemi di adeguamento e adattamento, dall’altro lato **consentirà all’Ente di organizzare e gestire in modo unitario tutte le fasi e di avere un centro di competenza unico che dovrebbe garantire un aumento di efficienza complessivo**. In questo senso, sarà fondamentale l’apporto delle tecnologie, che invece attualmente risultano sottoutilizzate rispetto alle potenzialità, proprio nelle fasi a monte e a valle della gara.

Qualificazione: per chi e per che cosa

Se, come si è detto, vi è una valutazione complessivamente positiva sul concetto di “ciclo dell’appalto” e sull’aver enfatizzato nella norma il **concetto di “contratto” e non solo quello di “gara”**, resta ancora da capire in che modo sarà possibile per gli Enti riuscire a qualificarsi per tutte le

⁷ Cfr. a tal proposito Riccardo Colangelo, *L’esigenza di qualità degli appalti pubblici alla luce della nuova normativa*, in: “Attuazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici: problemi, prospettive, verifiche”, a cura di Italia Decide, ottobre 2016.

fasi, senza però poterle gestire operativamente tutte. Il problema si pone ovviamente di più per le centrali di committenza, soprattutto quelle di livello regionale, che svolgono per conto degli altri Enti le procedure di gara, ma non hanno al momento le risorse e le competenze per gestire anche le fasi di programmazione e gestione. A tale proposito ci sembrerebbe opportuna la scelta, di cui si discute in queste settimane, di limitare la qualificazione, per Consip e i soggetti aggregatori regionali, alla fase di pianificazione, programmazione e affidamento, tenendo fuori l'esecuzione e la gestione del contratto.

Il modello organizzativo più plausibile sembrerebbe dunque quello in cui la centrale (sia essa Unione di Comuni, Città Metropolitana o soggetto aggregatore) coordina e “fa la regia” di tutto il processo, svolgendo attività di supervisione e controllo di qualità, ma demandando le funzioni più operative e della gestione ai soggetti competenti sul territorio.

Più complessa la sfida per le amministrazioni comunali e, in particolare, per i Comuni non capoluogo che, ai sensi dell'art. 37, 4° comma del Codice, hanno davanti due possibilità⁸: quella dell'**aggregazione**, che presuppone una riorganizzazione strutturale e istituzionale delle amministrazioni coinvolte attorno ad un unico organismo che svolge funzioni di area vasta; oppure quella della **centralizzazione**, che invece dovrebbe portare a gestire alcune procedure in nome e per conto degli Enti che fanno parte della centrale. In quest'ultimo caso, la centrale, costituita tramite convenzione tra gli Enti, svolgerebbe un'attività analoga a un servizio.

Il combinato disposto aggregazione/centralizzazione/qualificazione dovrebbe consentire agli Enti di organizzarsi nell'ambito di un **sistema a rete che si auspica possa essere flessibile e aperto**, cioè consentire ai soggetti di individuare la soluzione migliore alle proprie esigenze e iniziare a ragionare in termini cooperativi e collaborativi.

Qualificazione e riorganizzazione dei processi: un connubio indispensabile

La qualificazione delle stazioni appaltanti è sicuramente un passo importante nella direzione di una maggiore efficienza del sistema degli appalti. Sarà però essenziale, una volta chiarito il quadro normativo, definire con esattezza il sistema di governance:

⁸ Cfr. Carlo Lucidi (Anci), *Stazioni appaltanti, le strade di qualifica o aggregazione*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2016.

- all'interno dell'Ente qualificato, per capire se e in che misura sia opportuna un'unica regia del processo di appalto e in che modo coordinare l'attività di programmazione, affidamento ed esecuzione all'interno dell'Ente;
- nei rapporti tra centrale di committenza ed Ente locale, per definire chiaramente le responsabilità tra chi decide la spesa, chi esegue l'affidamento e chi controlla i risultati.

Come già sottolineato, per le amministrazioni comunali **la riforma può rappresentare una rivoluzione copernicana ma potrebbe anche determinare un impasse nei ruoli e nella ripartizione delle responsabilità, se non ci si pone con urgenza il problema dell'organizzazione e della riorganizzazione dei processi.**

L'indagine dimostra come su questi aspetti forse non vi sia ancora una piena consapevolezza: il tema organizzativo non è stato infatti ancora affrontato, sia perché mancano le norme attuative, sia perché gli Enti devono fare i conti con una quotidianità fatta di blocco del turn over, riassetto istituzionale (si vedano le ex Province) e riduzione delle risorse. Le imprese sembrano invece essere più consapevoli dei rischi e non a caso enfatizzano l'aspetto burocratico e i timori connessi all'aumento degli adempimenti, con un impatto potenzialmente negativo anche verso i fornitori. Sempre sul fronte organizzativo, la maggiore preoccupazione delle imprese riguarda la capacità di programmazione degli Enti, che richiama ancora una volta alla necessità di mettere al centro il **"procurement plan"**, strumento indispensabile per tutti gli attori della filiera.

Quali competenze e quale formazione per il buyer pubblico "qualificato": la centralità della conoscenza del mercato

L'indagine mette chiaramente in evidenza la presenza negli uffici di personale amministrativo di livello medio alto con numerosi anni di esperienza nel settore degli acquisti. Anche il personale tecnico appare adeguato, soprattutto negli uffici lavori. Risulta invece ancora oggi insoddisfacente la dotazione di personale con competenze economiche, manageriali e di mercato. In particolare, come mettono ben in evidenza gli operatori qualificati nei focus di approfondimento presenti nel rapporto, occorrerebbe lavorare per introdurre anche nella PA **la figura del "category manager", con competenze specifiche rispetto ai diversi settori e ambiti merceologici nei quali la PA si trova ad operare.** Questa figura

sarà essenziale soprattutto nelle centrali di committenza che dovranno avere profili estremamente specializzati per poter gestire gare complesse e di grande dimensione. In questo senso potrebbe essere molto utile, anche per accelerare i processi di apprendimento interni alla PA, valutare la possibilità di reclutare manager dal mondo privato, dove questi processi e competenze sono diffuse e sviluppati.

In che modo la formazione può aiutare le stazioni appaltanti ad acquisire tali livelli di competenza? E' evidente che la formazione di base, standardizzata, fortemente orientata sui profili giuridico normativi, non potrà essere più sufficiente, ma sarà necessario **erogare attività formative anch'esse specializzate e innovative**, con taglio multidisciplinare, aperte allo scambio con altre discipline⁹.

Parimenti dovrà essere privilegiata la scelta di affidare la formazione a una pluralità di soggetti sia in funzione di una presenza territoriale diffusa, sia per rispondere in modo articolato e tempestivo alle diverse esigenze degli operatori. In questo senso rimane prioritario l'obiettivo di lavorare, a livello nazionale ed europeo, per la creazione e il riconoscimento della figura professionale del **buyer pubblico**, focalizzata sulla qualità dei risultati e sul supporto ai centri di spesa nelle scelte e nella programmazione.

Le tecnologie: requisito “obbligatorio” e non “premiante”

Le tecnologie sono un elemento riconosciuto da tutti come un requisito essenziale per una stazione appaltante qualificata. Le stazioni appaltanti vi vedono soprattutto un elemento di semplificazione e sburocratizzazione del processo; le imprese invece un fattore di trasparenza e riduzione del contenzioso. Le **tecnologie sono per lo più utilizzate per la gestione della fase di gara**, mentre restano gestite in modo tradizionale le fasi di programmazione e gestione dei fornitori, il monitoraggio dei contratti e l'analisi e controllo della spesa, quando eseguiti. L'impressione è che ancora vi sia un **utilizzo parziale delle potenzialità delle soluzioni tecnologiche** e di conseguenza i livelli di dematerializzazione effettiva dei

⁹ Su questo aspetto si segnala l'esperienza virtuosa di Sardegna Ricerche che, grazie allo Sportello Appalti Imprese (www.sportelloappaltiimpres.it), sta erogando da alcuni anni formazione innovativa in materia di appalti, sia attraverso attività di affiancamento, animazione e networking rivolta in modo congiunto alle imprese e alle stazioni appaltanti, sia attraverso l'organizzazione di un Master specifico in management degli approvvigionamenti pubblici (www.mastermaap.it).

processi sono ancora piuttosto bassi, pur a fronte di una spesa gestita attraverso soluzioni telematiche piuttosto rilevante. Particolarmente urgente è poi il tema delle **tecnologie nel settore dei lavori**, dove in effetti l'indagine conferma una situazione di inadeguatezza nota ma sulla quale occorre intervenire per poter dotare gli uffici degli strumenti necessari a gestire con maggiore trasparenza e rapidità il ciclo dell'appalto per la realizzazione delle opere. Sempre restando sul tema delle tecnologie, risulta infine interessante il confronto tra imprese e Pubblica Amministrazione.

In termini di requisiti per la qualificazione, le stazioni appaltanti enfatizzano soprattutto il tema della formazione e della dotazione organica ma allo stesso tempo ritengono che la questione tecnologica sia uno degli ambiti dove saranno necessari i maggiori investimenti. Su quest'ultimo aspetto particolarmente chiara è invece la posizione delle imprese che attribuiscono più rilevanza ai fattori premianti che non a quelli obbligatori e, nello specifico, ritengono il numero di gare il requisito meno importante, e all'opposto **le misure anticorruzione e i sistemi telematici le questioni più strategiche**.

ALLEGATO 1 – NOTA METODOLOGICA

L'indagine quantitativa è stata articolata in due distinte survey condotte in parallelo su un campione di operatori di 250 "Stazioni Appaltanti" e di 70 imprese operanti nel mercato dei contratti pubblici.

L'impianto metodologico ripropone un modello già testato da Promo PA in indagini field effettuate sullo stesso target (uffici acquisti o appalti della PA¹⁰) e, come in quel caso, è stato in parte dettato da alcuni elementi di particolare complessità dei fenomeni sotto osservazione, principalmente attinenti l'estrema varietà riscontrabile all'interno dell'ambito di studio, sia relativamente al campo "soggettivo" (Uffici Acquisti della PA e imprese del mercato contratti pubblici) che al campo "oggettivo" (attività svolta dagli stessi).

Le caratteristiche dell'universo hanno condizionato, a cascata, anche la scelta di un disegno campionario che non poteva comunque porsi la pretesa di garantire all'indagine una vera e propria significatività statistica e che, dunque, ha mirato, più realisticamente, a supportare metodologicamente quella che potremo identificare come indagine esplorativa.

Nello specifico dell'indagine sulle stazioni appaltanti, il campione dei 250 dirigenti/funzionari intervistati è stato selezionato attraverso un disegno di campionamento di tipo misto "ragionato-stratificato", che associasse ad una maggiore presenza dei Comuni una rappresentanza, pur minoritaria, delle altre categorie di Enti e che risultasse quanto più bilanciato anche rispetto alle due ulteriori due variabili di stratificazione: l'area geografica (Nord, Centro, Sud) ed il settore di intervento (forniture e servizi insieme considerati e lavori pubblici).

Un procedimento in parte analogo, per la formazione del campione, è stato seguito per le imprese. Quelle ricomprese fra intervistate sono state selezionate più in base a criteri cosiddetti "ragionati" che non a un vero e proprio piano di campionamento. Criteri mirati a fare in modo di che venissero rappresentate tipologie di imprese diverse per settore (lavori e forniture e servizi), area geografica, dimensione e classe di incidenza del fatturato del cliente PA sul totale del fatturato aziendale. Il disegno sarebbe dunque assimilabile a quello di un campione stratificato se non fosse che le approssimazioni e gli adattamenti resi necessari dal vincolo delle 70 interviste lo avvicina piuttosto a quello, appunto, ragionato.

L'indeterminatezza della consistenza numerica dell'universo di riferimento (nel caso della PA) e il basso numero di unità campionarie (in particolare per le imprese), ma, non ultimo, un piano di campionamento ispirato come visto più a criteri cosiddetti "ragionati" che non scientifici, consigliano di evitare stime dei

¹⁰ Cfr. "Come acquista la PA" e "Come appalta la PA", Promo PA Fondazione, 2011-2015.

margin di errore dei risultati dell'indagine campionaria per intervalli di confidenza che risulterebbero assolutamente aleatori e di riconoscere, come premesso, alle due indagini, più che una vera e propria significatività statistica, la valenza di uno strumento conoscitivo o esplorativo. E ciò rappresenta una avvertenza evidentemente necessaria nel caso specifico della survey dedicata alle imprese i cui risultati possono contare su sole 70 unità di rilevazione.

Quanto al processo di selezione delle unità ed ai requisiti di eleggibilità richiesti per procedere all'intervista:

- a) le stazioni appaltanti sono state preliminarmente estratte da un archivio della Fondazione Promo PA degli uffici "gare e appalti" o "acquisti" di oltre tremila stazioni appaltanti dell'intero territorio nazionale, periodicamente aggiornato dai risultati della ricerca mirata dei nominativi sui siti istituzionali degli Enti, preventivamente suddiviso negli "strati" individuati in base alla localizzazione geografica (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud) ed alla tipologia di amministrazione. Ad un primo contatto telefonico, effettuato sino al completamento di ciascuno strato, era richiesto, come condizione necessaria a somministrare il questionario, che l'ufficio fosse l'unico o il principale dedicato agli acquisti, gare o appalti e che le risposte fossero fornite dal responsabile (dirigente o funzionario) dell'ufficio o la suo espresso delegato;
- b) le imprese sono state estratte da un archivio di aggiudicatari di appalti pubblici assemblato da PromoPa a partire da database interrogabili on line come, in primis, l'archivio Simog dell'Autorità Nazionale Anticorruzione consultabile sul "portale trasparenza" del sito web della stessa Authority. Da tale elenco sono state estratte casualmente e contattate sino a completare le quote di interviste predefinite in base ad area geografica, settore di mercato (lavori pubblici, forniture e servizi) classe dimensionale (micro, piccola e medio-grande) e classe di incidenza del fatturato PA. Informazioni, ad eccezione della localizzazione, non disponibili nel database di partenza e pertanto richieste, come requisiti di eleggibilità, al primo contatto telefonico. Anche in questo caso l'intervista è stata richiesta ad una figura di vertice (titolare, direttore, amministratore o responsabile gare).

Restando alla fase di progettazione dell'indagine, entrambi i questionari sono stati strutturati in domande a risposta chiusa e aperte ed articolati nelle sezioni e nei relativi "item" che sono oggetto dell'analisi ai cui risultati merita rimandare. Ci si limiterà qui a dire che la loro costruzione ha seguito le regole (durata contenuta,

immediata comprensione, scorrevolezza, ecc.) necessarie al loro adattamento alla somministrazione telefonica durante il loro orario di lavoro a interlocutori, come dirigenti e figure di responsabilità, con limitato tempo da dedicare all'intervista.

Come in uso nelle tecniche di *customer satisfaction*, per gli *item* concernenti opinioni o giudizi dell'intervistato si è fatto riferimento, per una codifica delle risposte, a "scale" con modalità predefinite (es. per niente; abbastanza; molto) immediatamente traducibili in punteggi che potessero dar luogo alla costruzione degli indici sintetici - o "voti" come quelli in base "dieci" – utilizzati nell'analisi.

Entrambe le rilevazioni sono state effettuate tramite la somministrazione di un questionario con tecnica CATI (Computer Assisted Telephonic Interview) da parte di intervistatori qualificati ed appositamente formati nella materia oggetto dell'indagine. La rilevazione ha avuto luogo nel mese di luglio (imprese) e settembre e ottobre (stazioni appaltanti). In entrambi i casi, per ridurre il numero di rifiuti a concedere l'intervista, è stata lasciata la possibilità di ricevere via mail il questionario e restituirlo compilato.

**ALLEGATO 2 - QUESTIONARIO PER LE STAZIONI
APPALTANTI**

0. ANAGRAFICA

0.0 Nell'ambito della riorganizzazione del sistema delle Stazioni Appaltanti, il suo Ente come si definisce?

- o Unione di Comuni, Città Metropolitana, Ente di area vasta
- o Comune associato ad Unione di Comuni ma non capofila
- o Comune non capoluogo non appartenente ad Unioni di Comuni
- o Comune capoluogo
- o Altro Ente pubblico non appartenente a centrale di committenza
- o Aziende Sanitarie
- o Altri Enti pubblici

1. ORGANIZZAZIONE E ATTIVITÀ DELL'UFFICIO

1.1. Qual è il livello di aggregazione degli acquisti all'interno del suo Ente?

- a) Vi è un unico ufficio che gestisce gli acquisti per tutto l'Ente
- b) Vi sono più uffici acquisti

1.1.bis Di quale settore si occupa l'ufficio?

- 1. Lavori
- 2. Forniture/Servizi
- 3. Entrambi

1.2. Quali fasi del ciclo dell'appalto o "ambiti di attività" presidia (l'ufficio o l'insieme di uffici) il suo Ente? Rispondere 1. sì, completamente; 2. sì, occasionalmente; 3. no

- a) pianificazione, programmazione acquisti beni e servizi
- b) pianificazione, programmazione lavori pubblici
- c) progettazione
- d) gestione e verifica della fase di affidamento
- e) gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera

1.2.bis. Di quanti addetti ed unità lavorative si avvale l'ufficio per l'espletamento diretto dei propri compiti? (per unità lavorative si intende ad esempio che in caso di part-time al 50% l'unità varrà ½):

a) numero addetti: _____

b) numero unità lavorative: _____ *(il numero deve essere uguale o minore del numero di addetti)*

1.3. Come si distribuiscono tali risorse fra i diversi ambiti di attività (esprimere in percentuale di tempo dedicato)

a) Pianificazione e programmazione: _____%

b) Progettazione: _____%

c) Affidamento: _____%

d) Esecuzione, collaudo e messa in opera : _____%

Come saprà l'art. 38 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici prevede che le Stazioni Appaltanti, per operare, debbano qualificarsi in rapporto ai diversi ambiti di attività ed alla tipologia e complessità del contratto. A tale fine è in corso di emanazione un decreto della Presidenza del Consiglio per la definizione dei requisiti necessari all'iscrizione della SA nei diversi ambiti e nei diversi livelli di qualificazione per i quali si formulano di seguito alcune ipotesi.

2. RISORSE UMANE

2.1. L'ufficio presenta una figura apicale dirigenziale dedicata in via esclusiva o largamente prevalente all'ufficio? SI ___ NO ___

2.2. L'ufficio o gli uffici (si/no):

a) è riconosciuto all'interno dell'articolazione organizzativa dell'ente, come struttura amministrativa e tecnica stabile (dipartimenti, settori, uffici), ovvero individuata dall'ordinamento dei Servizi e degli Uffici dell'amministrazione

b) l'organigramma funzionale delle predette strutture individua le principali figure professionali, con funzioni e responsabilità, che intervengono nella gestione delle suddette attività

2.3. Sono intervenuti cambiamenti nella struttura dell'ufficio negli ultimi 3 anni in termini di rotazione del personale?

SI ___ NO ___

2.3. Bis se sì, in quale direzione (risposta multipla):

- aumento/diminuzione del personale
- maggiore/minore qualificazione del personale
- cambio di dirigenza
- cambio struttura organizzativa
- altro (specificare)_____

2.3. lavori Quale è la qualifica degli addetti per il settore LAVORI

- a) numero tecnici laureati, abilitati alla professione ed iscritti nel rispettivo ordine professionale: _____
- b) numero tecnici diplomati in servizio da almeno cinque anni nella pubblica amministrazione: _____
- c) numero laureati in materie giuridiche: _____
- d) numero laureati in materie economiche: _____
- e) numero amministrativi diplomati: _____

2.3. f/s Quale è la qualifica degli addetti per settore per il settore FORNITURE/SERVIZI

- a) numero tecnici laureati, abilitati alla professione ed iscritti nel rispettivo ordine professionale: _____
- b) numero tecnici diplomati in servizio da almeno cinque anni nella pubblica amministrazione: _____
- c) numero laureati in materie giuridiche: _____
- d) numero laureati in materie economiche: _____
- e) numero amministrativi diplomati: _____

2.4. Quale numero di unità lavorative è dedicato ai contratti che prevedono partenariato pubblico/privato (project, concessioni, ecc.) _____

2.5. Quale è il loro livello di competenza sugli aspetti economico finanziari

Alto _____ medio _____ basso _____

2.6. Quale è il loro livello di competenza rispetto alla capacità di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (azionisti, banche, controparti commerciali) in merito alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa:

Alto _____ medio _____ basso _____

3. SISTEMA DI FORMAZIONE ED AGGIORNAMENTO DEL PERSONALE

3.1. Quante ore di formazione ha svolto in media all'anno il personale del suo ufficio nell'ultimo triennio in materia di appalti nei diversi ambiti di attività?

- a) Pianificazione e programmazione ____
- b) Progettazione ____
- c) Affidamento ____
- d) Esecuzione, collaudo e messa in opera ____

3.2. In quali aree tematiche ha svolto la formazione nell'ultimo triennio? (MULTIPLA)

- aggiornamento normativo
- e-procurement/gestione telematica dei processi di acquisto e appalto
- analisi e gestione della spesa
- sistemi di monitoraggio e controllo
- Partenariato pubblico-privato
- Altro (specificare) ____

4. NUMERO DI GARE SVOLTE NEL TRIENNIO CON INDICAZIONE DI TIPOLOGIA, IMPORTO E COMPLESSITÀ

4.1. Lavori (SE d2.2BIS = 1 o 3) Qual è il volume di spesa che l'ufficio ha gestito in media all'anno nell'ultimo triennio, per il settore LAVORI?

Importo spesa _____ €/anno (migliaia di €)

4.2. Forniture/servizi (SE d2.2BIS = 2 o 3) Qual è il volume di spesa che l'ufficio ha gestito in media all'anno nell'ultimo triennio, per il settore forniture/servizi?

Importo spesa _____ €/anno (migliaia di €)

4.3. Quanti affidamenti ha espletato nel triennio il suo Ente nelle seguenti classi di importo per i seguenti settori (fornire il dato al netto delle adesioni ad accordi quadro/convenzioni)

forniture e servizi	meno di 5	5-9	10-14	15 e oltre
40K-soglia comunitaria				
soglia comunitaria-1 milione				
1-5 milioni				
oltre 5 milioni				
Lavori pubblici	meno di 5	5-9	10-14	15 e oltre
40K-soglia comunitaria				
150K-1 milione				
1 milione - soglia comunitaria				
soglia comunitaria - 20 milioni				
oltre 20 milioni				

4.4. Nell'ultimo triennio indicare il numero di:

- Numero di project financing gestiti nell'ultimo triennio ____
- Numero appalti integrati nell'ultimo triennio ____
- Numero di procedure con oltre 5 lotti nell'ultimo triennio ____
- Numero accordi quadro nell'ultimo triennio ____
- Numero adesioni ad accordi quadro/convenzioni nell'ultimo triennio ____

5. CRITERI SPECIFICI PER GLI AMBITI DI ATTIVITÀ

5.1. Per il settore LAVORI indichi se nell'ultimo triennio avete avuto: (si/no)

- contenziosi attivati per carenze progettuali
- varianti approvate per carenze nella progettazione
- contenziosi attivati per motivazioni inerenti il bando o lo svolgimento della gara
- contenziosi attivati per motivazioni inerenti l'esecuzione del contratto
- collaudi con esito negativo

5.2. Per il settore FONITURE/SERVIZI indichi se nell'ultimo triennio avete avuto: (si/no)

- contenziosi attivati per motivazioni inerenti il bando o lo svolgimento della gara
- contenziosi attivati per motivazioni inerenti l'esecuzione del contratto
- collaudi con esito negativo

6. REQUISITI PREMIANTI

Disponibilità di soluzioni informatiche e telematiche

6.1. Utilizzate tecnologie informatiche a supporto del processo di acquisto?

SI ___ NO ___

6.2. (Se D6.6=si), Da chi proviene tale tecnologia?

- è una tecnologia propria acquisita sul mercato dall'Ente
- la tecnologia è stata fornita dalla centrale di committenza regionale
- la tecnologia è stata fornita dalla società informatica regionale
- la tecnologia è stata fornita in riuso da un altro Ente

6.3. (Se D6.6=no), Siete in procinto di dotarvi o intendete dotarvi di un sistema informativo per la gestione del processo di acquisto nei prossimi due anni?

SI ___ NO ___ NON SO _____

6.4. (Se 6.6=si) Come valuta il livello di de-materializzazione nei processi gestiti dall'ufficio acquisti?

alto ____ medio ____ basso _____

6.5. (Se 6.6=si) In quale fase del processo di acquisto e appalto vi è un uso maggiore delle tecnologie?

- nella fase di qualifica/gestione fornitori e rating reputazionale
- nella fase della gara/affidamento
- nella fase di gestione/monitoraggio del contratto

6.6. Lavori - Può indicare l'ammontare della spesa gestito in modalità telematica, in percentuale sul totale della spesa dell'ultimo triennio per i LAVORI PUBBLICI? _____

6.7. Forniture/servizi - Può indicare l'ammontare della spesa gestito in modalità telematica, in percentuale sul totale della spesa dell'ultimo triennio per forniture/servizi? _____

6.8. È presente personale qualificato ed espressamente dedicato all'utilizzo di strumenti innovativi (es., BIM, gare elettroniche, strumenti di qualificazione)? Si/No

6.9. Come mai non è presente personale dedicato all'utilizzo di tali tecnologie?

- a) Non è previsto personale dedicato ma il personale presenta una esperienza e una capacità di uso elevato
- b) Non è previsto personale dedicato ma il personale presenta una esperienza e una capacità di uso medio
- c) Non è previsto personale dedicato ma il personale presenta una esperienza e una capacità di uso basso
- d) L'ente non fa uso di strumenti innovativi

6.10. Quanto hanno inciso gli appalti verdi nell'ultimo triennio?

- % sul numero di gare _____
- % sulla spesa gestita _____

Acquisti verdi

6.11 In che misura i criteri di sostenibilità ambientale e sociale sono inseriti nei criteri di valutazione degli operatori economici ?

- Mai
- Talvolta
- Spesso
- Sempre

7. OBIETTIVI DELL'ENTE IN RELAZIONE AL NUOVO SISTEMA DI QUALIFICAZIONE

7.1. Quale peso darebbe ai seguenti possibili diversi criteri di valutazione per il rilascio della qualificazione: 1. Nessuno; 2. Scarso; 3. Medio; 4; Elevato; 5. Massimo/Prioritario

- struttura dell'ufficio
- dotazione del personale
- qualificazione di personale
- formazione

- numero/volume di procedure trattate
- misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità
- utilizzo sistemi di qualità
- utilizzo di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara
- applicazione criteri di sostenibilità ambientale

7.1. BIS Quale ulteriore criterio, sopra non menzionato, suggerirebbe di considerare per il rilascio della qualificazione_____

7.2. LAVORI (SE d2.2BIS = 1 o 3) - Quale ambito di attività e quale livello di qualificazione, fra i seguenti ipotizzabili ad oggi, si propone il suo Ente, per il settore LAVORI PUBBLICI:

Ambito di attività (risposta multipla):

- a) pianificazione, programmazione e progettazione
- b) gestione e verifica della fase di affidamento
- c) gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera

Livello di qualificazione

- d) livello base per importi a base di gara da 150.000 euro fino a un milione di euro;
- e) livello medio per importi superiori a un milione di euro fino alla relativa soglia “comunitaria” di cui all’articolo 35 del codice;
- f) stazione appaltante di livello alto per importi sopra la soglia comunitaria di cui all’articolo 35 del codice fino a 50 milioni di euro;
- g) stazione appaltante di livello superiore per importi sopra 50 milioni di euro.

7.2 BIS FORNITURE E SERVIZI - Quale ambito di attività e quale livello di qualificazione, fra i seguenti ipotizzabili ad oggi, si propone il suo Ente, Forniture e servizi

Ambito di attività (risposta multipla):

- a) pianificazione, programmazione e progettazione (AP);
- b) gestione e verifica della fase di affidamento (AA);
- c) gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera (AE).

Livello di qualificazione

- a) livello base (FS-LB) per importi a base di gara da 40.000 euro fino alla relativa soglia di cui all'articolo 35 del codice;
- b) livello medio (FS-LM) per importi sopra la relativa soglia di cui all'articolo 35 del codice fino a un milione di euro;
- c) livello alto (FS-LA) per importi sopra ad un milione di euro fino a 20 milioni di euro;
- d) livello superiore (FS-LS) per importi sopra 20 milioni di euro.

7.3. Per ottenere la qualificazione nell'ambito o livello di cui sopra prevede che il suo Ente:

A. dovrà (scala: investire; mantenere lo stesso livello; disinvestire) in:

- personale
- formazione
- in strumenti tecnologici
- in partnership con altri Enti (aggregare la domanda anche di altri Enti)

B. dovrà attivarsi o avere maggiore iniziativa (risposta multipla)

- nella gestione del contenzioso
- nel controllo e nel monitoraggio delle diverse fasi (affidamento e esecuzione)
- nell'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità
- nell'utilizzo di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio
- nell'utilizzo di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara;
- nell'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione, affidamento e gestione del contratto

7.4. Ritiene che, come effetto diretto sul suo Ente, il sistema di qualificazione (quanto è d'accordo in una scala da 1 a 5):

- a) rappresenterà per il mio Ente una opportunità di riduzione dei costi (amministrativi e tecnici) di gestione delle procedure
- b) il SQ favorirà una positiva riorganizzazione della struttura e delle sue attività
- c) il SQ favorirà un innalzamento della qualità delle procedure gestite dal mio Ente

d) altro (specificare _____)

7.5. In quale misura (scala 1-5) ritiene che, per l'intero sistema, il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice :

- a) consentirà al sistema PA un risparmio complessivo delle spese (amministrative e tecniche) di gestione delle procedure
- b) favorirà una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti
- c) rischierà di rallentare la capacità delle stazioni appaltanti di fare gare a causa della difficoltà degli aspetti attuativi

ALLEGATO 3 - QUESTIONARIO PER LE IMPRESE

1. CARATTERISTICHE DELL'IMPRESA E PARTECIPAZIONE AL MERCATO DELLA PA

1.1. A quale gruppo di imprese appartiene la Sua impresa?

- a. micro (addetti < 10)
- b. piccola (addetti 10-49)
- c. media (addetti 50-249)
- d. Grande (addetti >= 250)

1.2. Con riferimento agli ultimi tre anni, quanto ha pesato (in percentuale) il cliente PA sul suo fatturato? _____%

1.3. In quale mercato opera in prevalenza

- a. forniture/Beni (specificare settore: _____)
- b. servizi (specificare settore: _____)
- c. lavori pubblici

2. QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

2.1. In quale misura (scala 1-5) ritiene che il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice degli Appalti:

- a) consentirà al sistema PA un risparmio complessivo delle spese (amministrative e tecniche) di gestione delle procedure
- b) favorirà una effettiva riduzione del volume complessivo della spesa complessiva della PA
- c) favorirà una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti
- d) determinerà un miglioramento nella capacità delle stazioni appaltanti di scrivere capitolati adeguati alle esigenze del mercato
- e) determinerà un miglioramento nella capacità delle stazioni appaltanti di gestire la fase di esecuzione e gestione delle gare
- f) rischierà di rallentare la capacità delle stazioni appaltanti di fare gare a causa della difficoltà degli aspetti attuativi e della lunghezza dei tempi di qualificazione
- g) determinerà un aumento delle complicazioni burocratiche in capo alle stazioni appaltanti con un impatto diretto sull'efficienza del processo di appalto

2.2. In una scala di valutazione da 1 a 5 (dove 1 significa “per niente rilevante” e 5 significa “estremamente rilevante”) come valuta i criteri di valutazione delle stazioni appaltanti previsti dall’art. 38 del nuovo Codice?

Criteri obbligatori

STRUTTURE ORGANIZZATIVE STABILI	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
PRESENZA NELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI DIPENDENTI AVENTI SPECIFICHE COMPETENZE	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
SISTEMA DI FORMAZIONE ED AGGIORNAMENTO DEL PERSONALE	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
NUMERO DI GARE SVOLTE NEL TRIENNIO CON INDICAZIONE DI TIPOLOGIA, IMPORTO E COMPLESSITÀ	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_

Criteri premianti

ATTUAZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE DEI RISCHI DI CORRUZIONE E PROMOZIONE DELLA LEGALITÀ	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
PRESENZA DI SISTEMI DI GESTIONE DELLA QUALITÀ	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
DISPONIBILITÀ DI TECNOLOGIE TELEMATICHE NELLA GESTIONE DI PROCEDURE DI GARA	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
LIVELLO DI SOCCOMENZA NEL CONTENZIOSO	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
APPLICAZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E SOCIALE NELL’ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_

2.3. In una scala di valutazione da 1 a 5 (dove 1 significa “per niente rilevante” e 5 significa “estremamente rilevante”) come valuta il livello di rilevanza delle diverse fasi del ciclo dell’appalto e il livello di adeguatezza delle stazioni appaltanti?

	Livello di importanza	Livello di adeguatezza delle stazioni appaltanti
PROGRAMMAZIONE	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
PROGETTAZIONE	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
AFFIDAMENTO	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_
ESECUZIONE	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_	_1_ _2_ _3_ _4_ _5_

2.4. Su quali aree tematiche a suo avviso sarebbe necessario sviluppare le competenze degli uffici acquisti?

- aggiornamento normativo
- e-procurement
- analisi e gestione della spesa
- sistemi di monitoraggio e controllo
- partenariato pubblico-privato
- altro (specificare)_____

2.5. In una scala di valutazione da 1 a 5 (dove 1 significa “per niente rilevante” e 5 significa “estremamente rilevante”) come valuta il livello di rilevanza delle tecnologie ai fini di una effettiva qualificazione delle stazioni appaltanti?

3. IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI (DLGS 50/2016)

3.1. In quale misura (scala 1-5) ritiene che il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice degli Appalti:

- a. contribuirà a determinare una maggiore concorrenza sul mercato
- b. contribuirà a rendere più omogenee le regole e a facilitare la partecipazione alle gare
- c. determinerà un effettivo abbattimento dei prezzi unitari (e conseguentemente un risparmio per la PA)
- d. favorirà una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti

- e. favorirà una maggiore trasparenza
- f. favorirà una maggiore capacità di controllo della fase di selezione del contraente da parte dei soggetti aggregatori
- g. favorirà una maggior controllo di qualità del processo e della qualità delle forniture e dei servizi
- h. altro possibile effetto (specificare _____)

3.2. La norma del nuovo Codice che favorisce la suddivisione degli appalti in lotti funzionali (scala 1-5):

- a. troverà oggettive difficoltà di applicazione (difficoltà nell'individuare criteri di suddivisione)
- b. determinerà, con la moltiplicazione dei contratti, un appesantimento complessivo:
 - 1. delle procedure di affidamento
 - 2. della gestione dei contratti e dei rapporti con il fornitore
- c. rappresenterà uno strumento efficace per aprire maggiormente il mercato alle MPI
- d. aprendo il mercato e garantendo una maggiore concorrenza, garantirà risparmi alla PA
- e. aumenterà, se applicato, il rischio di collusione tra aziende

3.3. A suo avviso, l'insieme delle norme sulla centralizzazione e le previsioni del nuovo Codice avvantaggeranno (in termini di aumento di quote di mercato):

- a. le imprese medio-grandi
- b. le imprese micro e piccole
- c. nessuna delle due

3.4. In quale misura in una scala 1-5 (1= per niente, 5=moltissimo): ____

3.5. Sempre in una scala 1-5, in quale misura avvantaggerà (sempre in termini di aumento di quote di mercato)?

- a. le imprese innovative rispetto alle imprese tradizionali
- b. le imprese specializzate rispetto a quelle che hanno un prodotto/servizio generico
- c. le imprese in grado di partecipare alle gare in raggruppamenti o partenariati rispetto alle imprese singole
- d. altre tipologie di imprese/offerti (specificare)

3.6. Quali conseguenze ritenete possa avere il nuovo assetto normativo sul sistema economico-produttivo locale? _____

3.7. Nel complesso che voto darebbe ad oggi al nuovo assetto normativo che si va delineando con il Nuovo Codice (0-10)? _____

ANAGRAFICA

1. Sede dell'impresa (Provincia): _____
2. Natura giuridica (Srl, SpA,): _____
3. Settore di attività economica: _____
4. Ruolo ricoperto all'interno dell'impresa:
☐ Impiegato ☐ Dirigente ☐ Imprenditore/Socio

Finito di stampare
nel mese di dicembre 2016

La riflessione sul conseguimento di una maggiore qualità complessiva del processo di appalto è al centro del dibattito nel nostro Paese ormai da qualche anno e poggia sull'esigenza, da un lato, di ridurre il numero delle stazioni appaltanti e, dall'altro lato, di accrescere le competenze di chi opera in questo settore, estremamente complesso e in grande trasformazione. Il nuovo Codice Appalti porta a compimento tale riflessione rafforzando i criteri e gli strumenti di centralizzazione degli affidamenti (art. 37) e introducendo l'obbligo per le amministrazioni di conseguire la qualificazione (art. 38), limitando così fortemente la possibilità di fare appalti da parte degli enti non qualificati e non aggregati.

Qual è il punto di vista delle imprese e delle stazioni appaltanti su questa tematica? E ad oggi, secondo i parametri indicati nell'art. 38, quanti enti sarebbero qualificati? Su questi temi si concentra la ricerca, che dimostra come la qualificazione sia un asse fondamentale della più ampia riforma della PA e una grande opportunità per il mondo degli appalti pubblici, per rendere i processi più trasparenti e per introdurre nella PA quella logica del "miglioramento continuo", che proviene dallo scambio di buone pratiche e dal perseguimento di target di performance ben definiti.



BravoSolution - www.bravosolution.com

BravoSolution è un'azienda italiana leader in soluzioni per il miglioramento dei processi di acquisto. L'azienda ha sviluppato una competenza dedicata al settore pubblico e regolamentato e a cui offre, tra l'altro, tecnologia e servizi professionali specifici per i processi di acquisto, appalto, aggregazione e controllo della spesa.

PROMO P.A. Fondazione - www.promopa.it

PROMO P.A. è una fondazione che opera nei settori della ricerca, della formazione e dell'assistenza tecnica ai soggetti pubblici e privati sui temi dell'innovazione della pubblica amministrazione.

E' associata all'*European Foundation Centre* (EFC) e al *Groupe Européen d'Administration Publique* (GEAP), alla quale aderiscono enti, studiosi, dirigenti e professionisti a livello nazionale ed europeo.

ISBN 978-88-99891-06-0



9 788899 891060