

eProcurement: un cambiamento dei processi, non solo cataloghi e gare telematiche

Date : 28 marzo 2018



La prossima scadenza del 18 ottobre 2018, termine stabilito dal Codice degli Appalti per l'[obbligatorietà delle procedure telematiche negli acquisti pubblici](#), non rappresenta un punto di arrivo per le Stazioni Appaltanti, ma, al contrario, segna l'inizio di un percorso molto più articolato e che può portare importanti risultati in termini di trasparenza, economicità, rapidità e qualità dei processi.

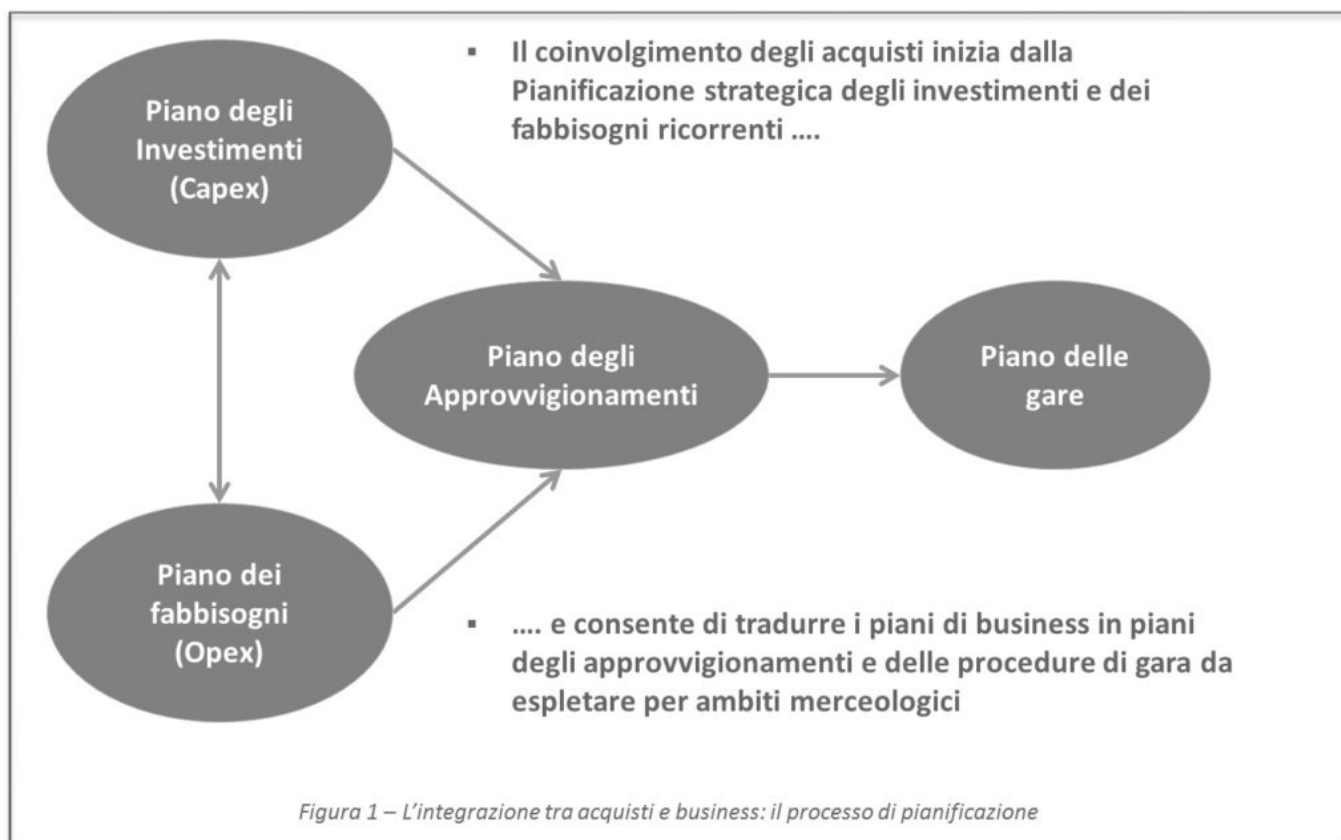
Quello che c'è in gioco è la capacità delle Amministrazioni Pubbliche e delle Aziende che utilizzano le procedure negoziali disciplinate dal D.Lgs. 50/2016, di governare tutti i processi di acquisto in una logica "end-to-end" attraverso un'unica piattaforma elettronica che riesca a integrare le informazioni dalla fase di pianificazione fino alla gestione contrattuale.

In questa sede ci concentriamo su quattro fasi dell'intero processo di acquisto per esaminare sinteticamente i possibili impatti della loro digitalizzazione.

1) La pianificazione delle procedure di gara

La sfida forse più importante e complessa di una funzione acquisti (pubblico e privato sono sullo stesso piano) è quella di interpretare e tradurre in una pianificazione il più possibile accurata ed esaustiva, i fabbisogni di lavori, servizi e forniture che emergono all'interno di un'Amministrazione o di un'azienda pubblica per attuare i propri obiettivi.

Come illustrato nella Fig. 1, il Piano degli approvvigionamenti deve integrare sia gli investimenti che i fabbisogni ricorrenti e generare un piano delle gare con un orizzonte di almeno 2-3 anni.



Nella normativa italiana, la pianificazione è stata introdotta nel mondo dei lavori pubblici, ma il Codice degli Appalti ne ha esteso l'obbligo di utilizzo e di pubblicazione anche per i servizi e le forniture.

In particolare l'art. 21[1] prevede che "Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali". I programmi devono anche essere pubblicati, per ragioni di trasparenza, sul profilo del committente e sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A questo punto le Amministrazioni sono di fronte ad un bivio: adempiere formalmente a questi obblighi e limitarsi a produrre e pubblicare la documentazione cartacea richiesta, ovvero sviluppare un nuovo processo supportato da strumenti telematici per la raccolta strutturata dei fabbisogni e la successiva predisposizione della pianificazione attraverso informazioni e dati gestionali utilizzabili nelle fasi successive: centro di costo, tipologia di spesa (es. CPV[2]), importo, scadenza, procedura negoziale, ruoli assegnati (es. R.U.P.[3]).

La differenza sostanziale tra i due approcci è la generazione di dati e informazioni relativi alla spesa che ne consentano la rielaborazione ai fini di una gestione ottimale degli acquisti. Diventa possibile in questo modo l'aggregazione di fabbisogni comuni (ad es. per le aziende o gli enti distribuiti territorialmente), la verifica di eventuali standard di consumo, lo sviluppo delle strategie di acquisto, la valorizzazione economica del budget di spesa, la definizione del piano

delle gare e la previsione delle risorse necessarie alla sua esecuzione.

Un ulteriore elemento di valore è la possibilità di preavvisare il mercato della fornitura sulle iniziative di acquisto previste e mettere in condizioni le aziende di sviluppare in anticipo una propria strategia di offerta e, se necessario, qualificarsi nell'Albo fornitori per le categorie di interesse.

2) La gestione dei fornitori

Il processo di gestione dei fornitori è in profonda evoluzione, proprio grazie ai sistemi telematici di acquisto, nelle sue tre sotto-fasi principali:

- Qualificazione dei fornitori, e conseguente iscrizione in un Albo fornitori telematico;
- Invito dei fornitori iscritti all'Albo a partecipare alle procedure di gara, rispettando i criteri di trasparenza e rotazione;
- Valutazione dei fornitori, attraverso l'istituzione di sistemi di rating.

E' bene ricordare che lo scopo ultimo del processo di affidamento, come indicato all'art. 30 del Codice Appalti tra i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti, è quello di garantire *"...la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza..."*.

E questi risultati si possono ottenere solamente attraverso l'identificazione, la selezione e la valutazione delle performance dei fornitori, anche al fine di promuovere il costante miglioramento della qualità delle prestazioni fornite.

Tutto questo risulterebbe materialmente infattibile, vista la numerosità e complessità dei dati da gestire, senza l'ausilio di piattaforme elettroniche che in questo ambito sono ormai mature – in termini di copertura delle funzionalità e capacità di integrazione con sistemi ERP aziendali – e molto diffuse, in particolare nei c.d. "settori speciali" (gas, elettricità, acqua, trasporti e servizi postali).

In particolare le piattaforme elettroniche consentono di istituire, pubblicare e aggiornare costantemente lo strumento dell'Albo Fornitori, normalmente suddiviso in Gruppi Merceologici e classi di importo di lavori, servizi e forniture. Lo strumento consente agli operatori economici di individuare le merceologie di interesse e i requisiti richiesti per l'iscrizione (amministrativi, tecnici ed economici) ed inoltrare alla stazione appaltante la propria domanda di abilitazione.

Una volta concluso positivamente l'iter di valutazione della richiesta, il fornitore può essere invitato alle procedure negoziali previste dalla normativa.

Anche in questo caso, le piattaforme elettroniche consentono l'integrazione tra il processo di gestione dei fornitori e il processo di gara, e permettono l'applicazione del c.d. *principio di rotazione degli inviti*, secondo quanto disposto dall'art. 36 del Codice Appalti.

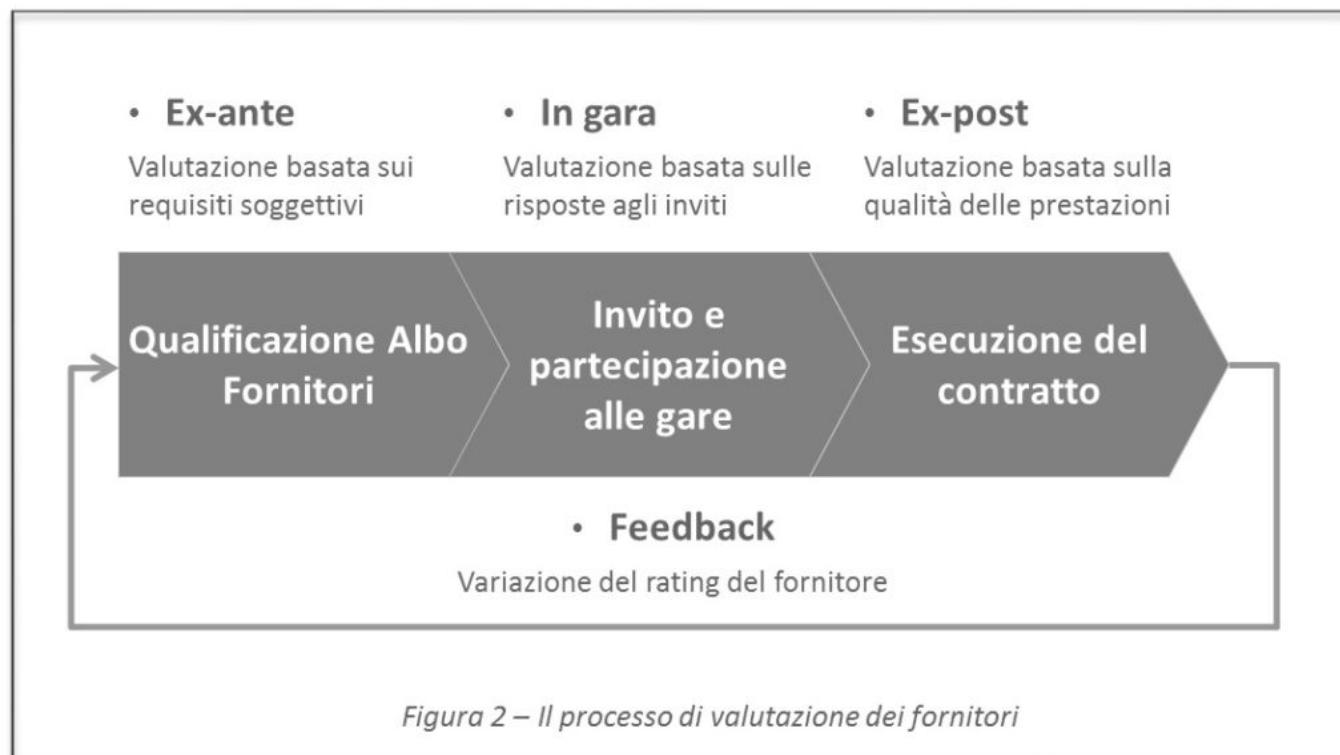
La logica di fondo della rotazione, nell'ottica della normativa pubblica, è quella di evitare il

consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, e favorire invece la distribuzione delle opportunità ad una pluralità di operatori economici, in base ai principi di concorrenzialità e trasparenza.

Questo non impedisce di utilizzare criteri premianti per le imprese che possiedono caratteristiche soggettive di particolare interesse (capacità tecniche specialistiche, certificazioni, sistemi di qualità, ...) e/o che hanno raggiunto livelli di qualità elevata nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali assegnate nel tempo.

A questi soggetti potrà essere assegnata un rating (vedi punto successivo) più elevato, e di conseguenza aumentarne la frequenza di invito, rispetto ad operatori economici meno performanti.

L'ultimo aspetto della gestione dei fornitori supportato dalle piattaforme elettroniche è il processo di valutazione delle performance degli operatori economici che, come illustrato nella Fig. 2, può comprendere diversi aspetti del ciclo degli acquisti.



Una prima valutazione, come già accennato, può riguardare i requisiti soggettivi delle imprese che richiedono l'iscrizione all'Albo fornitori, in una fase *ex-ante*, cioè precedente alle fasi di gara e di esecuzione del contratto. Potranno essere valutati tutti gli aspetti tecnici, professionali ed economici rilevanti per la categoria merceologica, a cui corrisponderà un primo punteggio normalmente assegnato sulla base di parametri tabellari e non discrezionali.

Una seconda valutazione potrà riguardare il comportamento dei fornitori *in gara*; a titolo di

esempio può essere valutato positivamente un fornitore che risponde costantemente agli inviti e presenta delle offerte competitive senza vizi di forma e/o di contenuto. Tale valutazione può consentire di aumentare il rating e/o di mantenerlo invariato a seconda delle regole definite dalla stazione appaltante.

La terza componente di valutazione *ex-post*, per certi aspetti la più sostanziale ai fini della qualificazione delle imprese, riguarda la qualità delle prestazioni erogate in fase di esecuzione dei contratti, comparata con la qualità attesa: conformità, puntualità, eventuali penali applicate.

Occorre sottolineare che tutte e tre le fasi di valutazione sopra descritte, possono essere parametrizzate a criteri oggettivi e tabellari, e di conseguenza calcolate direttamente dalla soluzione applicativa utilizzata come piattaforma elettronica, eventualmente integrata con i sistemi ERP per ricevere e/o inviare le informazioni necessarie a completare la valutazione (es. parametri di puntualità misurati sui sistemi ERP).

Questo aspetto è decisivo per garantire la sostenibilità del sistema di gestione dei fornitori, dal punto di vista dei tempi e dei costi di aggiornamento.

Il grande limite attuale della normativa pubblica è che la valutazione dei fornitori è di fatto confinata alle procedure sotto-soglia comunitaria[4], non essendo stato ancora istituito presso l'ANAC il sistema di rating di impresa e delle relative premialità, previsto dall'art. 83 del Codice Appalti.

In questo contesto la singola stazione appaltante può valorizzare le performance di un fornitore solo in fase di invito, come indicato in precedenza, ma non al momento della valutazione delle offerte presentate, anche nel caso di qualità scadente delle prestazioni passate. Inoltre il fornitore può essere valutato solo per i risultati ottenuti presso la singola stazione appaltante, mentre un sistema di rating nazionale potrebbe valorizzare (o penalizzare) i comportamenti in modo più ampio e affidabile.

3) La negoziazione telematica

La digitalizzazione dei processi transazionali degli acquisti, seppure con i ritardi già commentati nel mio articolo precedente[5], rappresenta la componente "core" delle piattaforme telematiche di negoziazione e si sta diffondendo in Italia a partire dal 2001.

In questa sede vorrei sottolineare come l'evoluzione degli ultimi anni, grazie principalmente all'azione dei Soggetti Aggregatori (Consip e alcune Centrali di Acquisto Regionali), abbia portato ad un significativo incremento degli strumenti per gli appalti elettronici, che oggi comprendono:

- Procedure aperte e ristrette dematerializzate;
- Mercati elettronici per gli acquisti diretti e per le RDO sotto-soglia;
- Cataloghi elettronici per la gestione degli ordini sulle convenzioni nazionali e regionali;
- Sistemi Dinamici di Acquisto, per le procedure sopra-soglia;
- Accordi quadro;

- Aste elettroniche.

A questi si aggiungono degli strumenti innovativi e ancora poco diffusi come il Dialogo competitivo e il Partenariato per l'innovazione.

Tutti gli strumenti sopra indicati sono citati dal Codice Appalti, anche se *"...le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici..."* attendono, da quasi due anni, il Decreto attuativo previsto dall'Art. 44, che dovrebbe disciplinare anche *"...l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni."*

Qui tocchiamo un tasto dolente degli attuali processi di digitalizzazione delle procedure, perché in assenza di una disponibilità strutturale e di una integrabilità delle informazioni provenienti dalle banche dati pubbliche (AGiD, ANAC, MIT, Infocamere, INPS, INAIL...), il completamento (da parte dei fornitori) e il controllo (da parte delle stazioni appaltanti) dei documenti amministrativi continuano a richiedere duplicazioni di attività e tempi lunghi che spesso superano i tempi necessari alla valutazione tecnica ed economica delle offerte.

La mancata o insufficiente digitalizzazione delle procedure di gara, a circa 7 mesi dal "D-day" del 18 ottobre (con la conseguente obbligatorietà delle gare telematiche), è sicuramente dovuta anche ai tanti adempimenti manuali e costosi che ancora assillano sia le stazioni appaltanti che gli operatori economici, e che rendono più difficile apprezzare i tanti vantaggi generati da un processo telematico di gara.

4) La fase contrattuale

In questo momento il processo di stipula dei contratti, insieme al processo di pianificazione visto in precedenza, rappresenta un'area innovativa sempre più richiesta dalle amministrazioni e soprattutto dalle aziende pubbliche a chiusura ideale del ciclo degli acquisti.

In realtà c'è un ulteriore ambito che merita un'attenzione specifica, e che vorrei perciò trattare in un prossimo articolo, che è quello della gestione degli ordini, del benessere alla prestazione e dei pagamenti. E in effetti è a quel punto che si potrà dire che l'eProcurement avrà coperto "end-to-end" il processo degli acquisti pubblici.

Tornando al tema dei contratti, l'esigenza che inizia a manifestarsi anche in alcuni capitolati di gara per i servizi di eProcurement, è che la piattaforma telematica deve essere in grado almeno di supportare i processi di firma digitale di ordini e contratti e la conseguente conservazione documentale a norma.

In alcuni casi si sta chiedendo che le funzionalità di gestione della contrattualistica, consentano anche la produzione documentale dei contratti (utilizzando tutte le informazioni già presenti negli altri moduli della piattaforma) e ne facilitino la standardizzazione partendo da template definiti, aggiornati e autorizzati dalla funzione legale.

La gestione dei contratti attivi può a questo punto ricollegarsi al processo di pianificazione, gestendo anche le scadenze e gli eventuali rinnovi per le categorie di lavori, servizi e forniture di

tipo ripetitivo, che entrano quindi “direttamente” nel piano gare.

Inoltre può diventare possibile effettuare il monitoraggio delle prestazioni formalizzate nei contratti attraverso gli SLA (Service Level Agreement) e alimentare il processo di valutazione dei fornitori (vendor rating).

Anche da questi ultimi esempi, emerge chiaramente il cambiamento radicale dei processi e l'integrazione tra le diverse fasi del ciclo degli acquisti pubblici, che si rendono possibili attraverso una gestione delle informazioni e dei dati in una logica davvero “digitale” e utilizzando le piattaforme telematiche integrate con i sistemi ERP.

I risultati che questi cambiamenti possono generare, sia dal punto di vista della conformità e trasparenza delle procedure, che dei risparmi di soldi e di tempo ottenibili, rappresentano uno stimolo alla diffusione della digitalizzazione di gran lunga superiore agli obblighi normativi (che pure permangono e ci auguriamo non rimangano disattesi).

Per sostenere questi cambiamenti, c'è davvero bisogno di un salto di qualità della politica (come attenzione al tema degli investimenti pubblici) e delle diverse Authority (ANAC e AGiD) e Ministeri competenti (MEF, MIT) che, a diverso titolo, concorrono alla governance del sistema nazionale degli acquisti pubblici.

Note

- [\[1\]](#) D. Lgs. 50/2016 del 18 Aprile 2016
- [\[2\]](#) CPV (Common Procurement Vocabulary), vocabolario comune utilizzato per gli appalti pubblici
- [\[3\]](#) R.U.P. Responsabile Unico del Procedimento
- [\[4\]](#) Le soglie di rilevanza comunitaria sono indicate nell'art. 35 del D.Lgs. 50/2016
- [\[5\]](#) Vedi nota 1.

A cura di: **Federico Maffezzini**