



**Master in “Management degli
Approvvigionamenti ed Appalti
Pubblici**

**IL PROCUREMENT PUBBLICO TRA
OPPORTUNITÀ E SFIDE**

*Vincenzo Francesco Perra
Contributo per la definizione del progetto laboratorio MAAP*

CONTENUTO

- 1. L'approvvigionamento in una PA moderna1**
- 2. Il dialogo tra mercato e appalti pubblici3**
- 3. Le competenze come volano di crescita tramite gli appalti5**
- 4. Innovazione tra PA e imprese. Verso e oltre l'Industria 4.07**

IL PROCUREMENT PUBBLICO TRA OPPORTUNITÀ E SFIDE

1. L'approvvigionamento in una PA moderna

Nonostante la pubblica amministrazione italiana abbia intrapreso o accelerato sin dai primi anni novanta del secolo scorso il proprio percorso evolutivo ridisegnando molteplici ambiti dell'ordinamento amministrativo, e dopo l'ennesima crisi economica e finanziaria mondiale, è solo dal 2016 che il Legislatore nazionale ha voluto delineare un ciclo ideale di approvvigionamento per la Pubblica Amministrazione in cui occorra necessariamente applicare e integrare competenze di tipo multidisciplinare.

Sino a un recente passato infatti l'idea di processo di approvvigionamento, cioè il sistema con il quale la PA reperiva sul mercato beni, servizi e lavori funzionali alle proprie attività, aveva una forte connotazione di tipo giuridico-amministrativo.

Sebbene tale tipologia di competenze sia sempre indispensabile e debba essere utilizzata per presidiare la legittimità degli atti e comportamenti, ciò non è più sufficiente quando si debbano effettuare ad esempio analisi dei processi di acquisto-vendita o si debba affrontare l'organizzazione e gestione contemporanea di più procedure di approvvigionamento che comportano l'adozione di tecniche manageriali innovative ovvero si intenda assicurare all'utenza (cittadini, imprese, altre istituzioni, ecc.) un grado predeterminato di efficienza e di qualità nei servizi attesi.

In breve si è percepito come in contesti economico istituzionali, nonché tecnologici, sempre più complessi, anche il sistema di approvvigionamento pubblico vada ridisegnato e sopra tutto compreso.

Nel presente capitolo non si intende discutere quindi della semplificazione, leggasi riorganizzazione, delle stazioni appaltanti in campo nazionale autorizzate da norme Statali a effettuare per sé come per altri organismi pubblici le procedure di appalto e approvvigionamento, ma piuttosto della riorganizzazione prevalentemente culturale che impatta sulle risorse umane e tecnologiche impegnate nell'ambito degli acquisti e degli approvvigionamenti.

La rilevanza dell'argomento è notevole in considerazione di un obiettivo sfidante che interessa tutti gli attori economici del mercato degli appalti e approvvigionamenti, siano essi acquirenti o venditori, pubblici e privati, vale a dire costruire un sistema integrato capace di creare valore economico sociale e innovazione per superare una politica di tagli lineari della spesa pubblica a favore di programmazione e riequilibrio qualificato della spesa tra le voci di bilancio a maggiore valore, ricaduta e impatto sistemico.

Tale riorganizzazione o implementazione cognitiva pare essenziale quando, come accennato precedentemente, la PA deve declinare nella realtà quotidiana concetti utilizzati quotidianamente nelle grandi realtà private, ma non ancora noti in modo omogeneo tra le stazioni appaltanti, quali:

- individuazione degli obiettivi operativi rispondenti agli obiettivi strategici;
- pianificazione e programmazione;
- studio e/o definizione e dialogo con i fornitori;
- studio e dialogo dell'utente interno alla PA;
- analisi delle strategie di gara;
- scelta del canale di approvvigionamento (ove questa libertà di scelta sia consentita dalla normativa nazionale piuttosto che regionale) con l'obiettivo di raggiungere ampi target di concorrenti;
- progettazione;
- scelta delle tipologie di procedura d'acquisto più funzionale al raggiungimento degli obiettivi predefiniti livello;
- vendor rating;
- monitoraggio in corso d'opera;
- catena della fornitura e logistica o supply chain;
- risk management;
- valutazione del bene o servizio acquistato od ottenuto;
- monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi;
- valutazione dell'impatto sociale con riferimento al raggiungimento degli obiettivi;
- trasparenza e reporting verso gli stakeholder interni ed esterni all'organizzazione sui risultati conseguiti;
- anticorruzione;
- time management;
- calcolo del costo totale e del costo del ciclo di vita.

Una strutturazione del nuovo modello introdotto dal Codice è ben riassunta nello schema presentato da Riccardo Colangelo "Una visione sistemica del Procurement pubblico", pag. 19.

Una PA moderna dovrebbe essere quindi capace di strutturare in modo ragionato le competenze e governare il proprio ciclo di approvvigionamento col fine di raggiungere nel breve periodo obiettivi di performance prestabiliti, e nel medio e lungo periodo impatti sociali, economici e tecnologici attesi.

È comunque interessante notare come dal punto di vista della struttura del ciclo dell'appalto sopra rappresentato le assonanze con il mondo privato (in particolare rappresentato dagli operatori di grande dimensione) sono innumerevoli. Permangono invece giustamente le nette differenze in termini di mission e prospettiva che la pubblica amministrazione si deve porre nei confronti della propria utenza esterna.

2. Il dialogo tra mercato e appalti pubblici

Il dialogo tra le due grandi tipologie di operatori che creano il mercato degli appalti vale a dire tra stazioni appaltanti e imprese è sempre stato influenzato da fattori giuridici oltre che culturali.

L'ordinamento giuridico e il diritto amministrativo ponevano, sin dai primi anni della costituzione dello Stato italiano, la stazione appaltante in posizione assolutamente preminente rispetto alle imprese che partecipavano agli appalti. Da tale punto di partenza ha poi preso il via un lungo processo evolutivo dell'impianto normativo che ha determinato un affievolimento del divario di importanza e tutela dei singoli diritti di tali soggetti giuridici.

Detto percorso di equiparazione dei diritti e poteri tra i diversi attori del mercato degli appalti è stato accentuato a partire dal 2004 e poi nel 2014. Da allora infatti le direttive comunitarie in tema di appalti pubblici hanno introdotto alcuni strumenti di dialogo tra la domanda e l'offerta di beni e servizi per la pubblica amministrazione prima dell'indizione degli appalti.

L'obiettivo di tale innovazione consisteva nel veicolare in modo trasparente le informazioni su condizioni tecniche, merceologiche e organizzative su beni o servizi da acquisire tra il soggetto pubblico intenzionato ad acquistare o dotarsi di beni e servizi e i potenziali venditori

Ancora una volta l'interpretazione tradizionalista dell'impostazione delle gare d'appalto in Italia ha fatto sì che venisse garantita, talvolta solo in via ufficiale ma non nella sostanza, la netta separazione dei due "mondi" domanda e offerta di beni e servizi.

L'avvio di dialoghi tecnici o consultazioni preliminari di mercato presuppongono e richiedono infatti che lo scambio di informazioni oggetto del dialogo, avvenga per il tramite di accortezze peculiari tali da garantire i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione e quindi la legittimità degli atti di gara che seguiranno da un lato, e la concretezza, utilità e fruibilità dall'altro.

La fase del dialogo tecnico o nel contesto nazionale della "consultazione preliminare di mercato" (vd. Art. 66 D.lgs. 50/2016) è la fase propedeutica a quella di progettazione vera e propria dell'appalto, attraverso un dialogo strutturato e trasparente con gli operatori economici, di avere una prima idea di ciò che il mercato può offrire in potenza rispetto ai fabbisogni individuati in termini di competenze, capacità, innovatività.

Anche in questa fase è indispensabile che la stazione appaltante si comporti come un “intelligent customer”, cioè disponga di un assetto organizzativo adeguato e di risorse interne tecnicamente preparate per avviare e mantenere un dialogo costante con i fornitori rispetto ai fabbisogni. Ciò richiede la disponibilità di personale altamente qualificato, dotato di capacità di leadership, in grado di identificare e definire gli obiettivi, di pianificare e realizzare le attività e di gestire i rischi.

Analogo o maggiore grado di complessità richiede l’attivazione di una procedura di gara definita “dialogo competitivo” dal codice dei contratti pubblici, D.lgs n. 50 del 2016, vale a dire:

“una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura”.

Tale è il timore di dover governare una siffatta tipologia di dialogo complesso che pochissimi sono i casi di procedura registrati nell’ultimo decennio a livello nazionale contrariamente a quanto accade nei Paesi di cultura anglosassone in cui la formazione dei buyer pubblici prevede l’apprendimento di tecniche di negoziazione in procedure complesse.

Un’analisi affine può essere condotta sul tema della negoziazione che si legge nella dizione “procedura negoziata” della normativa che si sostanzia in Italia generalmente non nella conduzione di una effettiva negoziazione ma nella riproposizione di una ordinaria gara ufficiale effettuata con un numero limitato di operatori economici.

Posto che il termine “dialogo” rappresenta nel suo significato intrinseco il concetto di “discussione aperta tra persone o, come nel nostro caso, tra operatori economici pubblici e privati disposti a ragionare con spirito democratico col fine di comprendere o far comprendere un tema o posizione”, la mancata utilizzazione nella realtà quotidiana dello stesso può essere giustificata solo dal timore di sbagliare a causa della non conoscenza delle tecniche, strumenti, prassi o procedure utili (pur sempre rispondenti a regole e principi del nostro ordinamento).

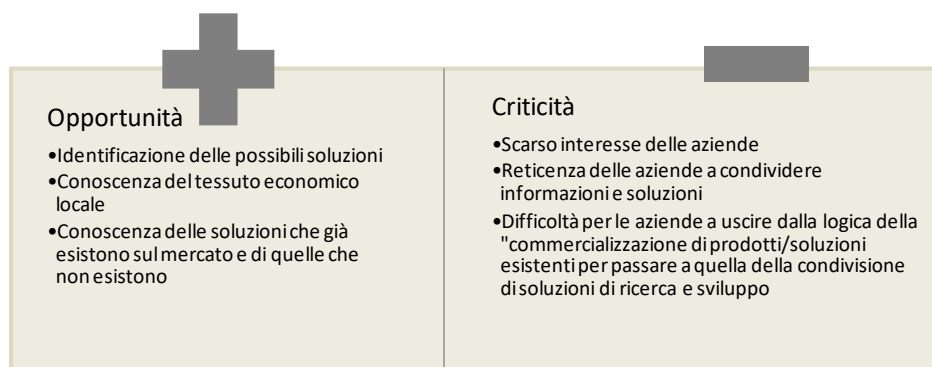


Fig. 1 Dialogo tecnico: opportunità e criticità

Tale timore viene inoltre rinforzato e influenzato dalla tradizione citata in premessa, secondo la quale occorre mantenere sempre un notevole distacco tra pubblico-acquirente e privato-venditore.

A causa della crescente complessità della tecnica e dell'innovazione nei materiali come nella tecnologia, fatta eccezione per il caso di acquisti standard, è verosimile che il funzionario –buyer pubblico, che generalmente si occupa di un'ampia gamma di beni da acquisire, non possa essere esperto di ogni categoria merceologica e pertanto debba poter valutare la validità delle proposte esistenti oltre che approfondire la propria conoscenza del mercato specifico dei beni così come della tipologia e dimensione degli operatori economici prima di progettare la gara e individuare apposite strategie.

Si riscontrano tuttavia atteggiamenti lacunosi da parte delle imprese che ancora trascurano i pochi momenti-procedure di dialogo con il soggetto pubblico, non intravedendo le potenzialità del sistema attraverso il quale è possibile inviare in totale trasparenza richieste di attenzione alle problematiche dell'impresa. Generalmente le imprese ancora temono di dover trasmettere i propri segreti industriali o competenze. Difficilmente questo può accadere nella grande maggioranza dei casi.

3. Le competenze come volano di crescita tramite gli appalti

A oggi nel panorama italiano è difficile rintracciare, se non in qualche raro caso, percorsi che accomunino il mondo pubblico e quello privato sul tema degli approvvigionamenti.

Questo relativo disinteresse non è giustificato dalla dimensione e importanza di tale ambito visto che il mercato degli appalti vale mediamente tra il 14% e il 17%/anno del PIL nazionale, a fronte ad esempio del Settore Turismo, uno dei pilastri dell'economia italiana, il quale vale circa il 12,5%, del PIL.

Non è quindi comprensibile quale sia la motivazione del ritardo nell'approntamento di un intervento sistemico di politica industriale volto a creare o per lo meno veicolare:

- ❑ sinergie tra i lati della domanda e dell'offerta;
- ❑ un linguaggio comune in argomenti specifici e selezionati (es. gestione dei rischi e dei tempi delle procedure, di utilizzo e resa dei materiali, di produzione e gestione degli scarti, monitoraggio dei risultati, etc.) tale da far comprendere a chi ancora non fosse avvezzo a tali tematiche, quali sono le opportunità cogliibili e i margini di sviluppo derivanti;
- ❑ il passaggio di competenze ed esperienze a tutti i livelli, non solo a quelli più elevati nella scala gerarchica degli operatori pubblici e privati;
- ❑ l'accompagnamento delle MPMI a nuovi mercati, meglio se tramite l'utilizzo di piattaforme di market place;
- ❑ luoghi di incontro, anche virtuali, ove presentare e discutere le best practice esistenti tra i vari territori;
- ❑ divulgazione di strumenti strategici, gestionali e operativi raffinati, utilizzati nelle migliori pratiche (e non teoriche) nazionali e internazionali, da utilizzare nella vita reale di tutti i giorni con il supporto delle rispettive organizzazioni

con il fine di aumentare la concorrenza e il grado di competitività delle piccole realtà imprenditoriali tale da spingerle all'ampliamento del proprio bacino d'utenza, anche tramite la creazione di partnership con operatori che abbiano seguito lo stesso percorso formativo e quindi siano in possesso dello stesso vocabolario concettuale.

D'altronde la stessa Commissione europea ha fornito indicazioni in tal senso con lo Small Business Act, cioè quei principi guida che i Paesi membri devono sviluppare per promuovere lo spirito imprenditoriale, aumentare l'accesso alla finanza, ridurre l'onere normativo e migliorare l'accesso ai mercati e l'internazionalizzazione delle PMI. Proprio il 5° principio dello Small Business Act che sancisce l'importanza e la necessità della facilitazione della partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

Da ciò deriva la necessità dell'ampliamento delle competenze per aggiungere a quelle legali quelle economiche e manageriali.

Nell'ottica emergente il procurement pubblico (nel quale far confluire l'interesse del soggetto pubblico ma anche del soggetto privato o comunque del venditore di beni o prestatore di servizi che si deve adeguare e comprendere pienamente i parametri del suo "cliente") è infatti caratterizzato da:

- ❑ **obiettivo**, la gestione dell'acquisizione delle risorse esterne all'organizzazione in modo da rendere disponibili alle migliori condizioni beni, servizi, opere, e conoscenze che sono necessari al funzionamento, al mantenimento ed alla gestione delle attività primarie ed ausiliarie dell'organizzazione;
- ❑ **ambito**, l'acquisizione comprende le fasi di analisi dei fabbisogni e delle alternative, la ricerca e la gestione delle opportunità di mercato (prodotti/fornitori), l'attività di negoziazione e affidamento dei contratti, la gestione della fornitura, fino alla chiusura del rapporto col fornitore;
- ❑ **compito**, assicurare l'ottimizzazione del costo totale sul ciclo di vita delle risorse acquisite, riducendo sia i costi deterministici (Total cost of ownership e operativi) che quelli probabilistici determinati dai rischi di acquisto che devono essere minimizzati;
- ❑ **operatività**, svolgere il proprio compito e raggiungere l'obiettivo in regime di piena trasparenza, secondo i principi della responsabilità sociale, della responsabilità amministrativa e del contrasto alla corruzione.

Queste caratteristiche sono coerenti con i nuovi paradigmi normativi delle direttive comunitarie, recepite recentemente dal nuovo codice dei contratti pubblici nazionale, le quali mettono al centro la qualità ed il costo totale sul ciclo di vita degli appalti, e con le disposizioni normative su anticorruzione e responsabilità amministrativa.

Per poter rispondere a queste esigenze di empowerment cognitivo occorrerebbe quindi creare un percorso formativo in cui le diverse fasi del processo di acquisizione, dalla pianificazione alla esecuzione, siano viste in parallelo sotto i seguenti aspetti o livelli:

- ❑ operativo, cioè quali processi ed attività devono essere svolti e come;
- ❑ legale, cioè come si può e deve operare al meglio mantenendosi strettamente all'interno delle normative;

- ❑ progettuale (lavori di gruppo, stage, project work, etc.), che permetta di impiegare le capacità e l'esperienza professionale dei partecipanti in una immediata sperimentazione delle conoscenze acquisite per trasferirle nella pratica lavorativa.

4. Innovazione tra PA e imprese. Verso e oltre l'Industria 4.0

Sin dalla Strategia di Lisbona del 2000, con l'obiettivo di divenire la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010, l'Unione Europea ha individuato nell'innovazione uno dei punti chiave per lo sviluppo e avvicinamento ai target economici, tecnologici e qualitativi di altri Paesi "Industrializzati" competitor su scala mondiale.

Il gap tecnologico negativo di innovazione dell'UE nei confronti di Paesi leader a livello mondiale, in ordine di posizione, Sud Corea, Stati Uniti e Giappone, ha portato al rinforzo degli obiettivi del 2000 con la definizione della Strategia 2020.

In tale sede si sono infatti stabiliti i seguenti cinque grandi obiettivi da raggiungere entro il 2020 col fine di raggiungere una crescita intelligente attraverso lo sviluppo delle "conoscenze e dell'innovazione", sostenibile e inclusiva:

- ❑ portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- ❑ investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;
- ❑ ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
- ❑ ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati;
- ❑ ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Lo sforzo dell'Unione Europea nell'affrontare e uniformare le potenzialità anche all'interno dei diversi ed eterogenei territori e Paesi Partner si può leggere nella seguente dichiarazione di Carlos Moedas, commissario per la ricerca, la scienza e l'innovazione: "Occorrono maggiori investimenti per migliorare i risultati dell'UE in materia di innovazione. Questo sforzo dovrebbe andare di pari passo con un miglioramento delle condizioni e con un mercato unico per i prodotti e i servizi innovativi in Europa. Stiamo lavorando in questa direzione a livello dell'UE e siamo pronti ad aiutare gli Stati membri ad attuare le riforme necessarie per potenziare l'effetto dei loro investimenti pubblici".

Secondo questa dichiarazione quindi la domanda pubblica di beni e servizi può asurgere a potente stimolo dell'innovazione, crescita e occupazione.

Proprio seguendo tali premesse, il Legislatore comunitario nell'emanare le proprie disposizioni legislative relative ai contratti pubblici di lavori, forniture e servizi ha rispettato la stessa evoluzione di importanza e focalizzazione sull'argomento "innovazione" nel passare dalla direttiva 18/2004 a 24/2014, solamente per citare i settori ordinarî.

Mentre infatti, il primo testo suindicato, si limitava ad accennare l'argomento stabilendo che la direttiva non era applicabile per i servizi di ricerca e sviluppo purché i risultati della stessa non appartenessero esclusivamente all'ente aggiudicatore per l'uso della sua attività e venissero retribuiti in via esclusiva dall'ente aggiudicatore, la Direttiva 24/2014 in vigore individua e definisce chiaramente cosa si debba intendere per innovazione e quali possano essere i diversi strumenti e le diverse procedure implementabili a seconda delle necessità, bisogni, strategie e visioni del decisore pubblico.

Le autorità nazionali e regionali sono state chiamate a elaborare la propria Smart Specialization Strategy, in modo da poter ottimizzare gli investimenti dei Fondi strutturali e promuovere la concretizzazione di nuove sinergie sia tra le politiche europee, nazionali e regionali, ma soprattutto tra investimenti pubblici e privati.

Come previsto dal Regolamento del Parlamento Europeo n.1301/2013, nel concetto di strategia di specializzazione intelligente rientrano le strategie di innovazione nazionali e regionali. Tali strategie di innovazione definiscono delle priorità basate sullo sviluppo dei punti di forza del territorio di riferimento, in materia di ricerca e innovazione cercando la giusta combinazione con le esigenze delle imprese.

La specializzazione intelligente ha quindi lo scopo di individuare le risorse e le caratteristiche peculiari di ogni nazione e regione e, soprattutto a livello regionale, mettere in evidenza i vantaggi competitivi. Rispetto al precedente, il nuovo ciclo di investimenti ha proposto che tali strategie di specializzazione intelligente, diventino una condizione preliminare per poter accedere ai fondi FESR. Per cui, le regioni degli Stati membri devono attuare le proprie strategie intelligenti prima che i programmi operativi che supportano questi investimenti, vengano approvati.

Coerentemente con quanto previsto con la Politica di coesione 2014-2020, gli stati aderenti all'UE hanno elaborato la propria Strategia di Specializzazione Intelligente – S3 – nella quale si individuano le eccellenze in materia di ricerca e innovazione dei propri territori, sia a livello tecnologico, ma anche sociale e culturale.

Si prospetta quindi una complessa operazione volta a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'azione politica pubblica e dei servizi collettivi, rispondendo a specifiche esigenze e fabbisogni derivanti da un'analisi operata sul processo e condivisa con gli operatori privati che individua come motore la ricerca e sviluppo.

A oggi la pubblica amministrazione ha quindi strumenti, procedure e fonti finanziarie da dedicare a percorsi di soddisfacimento o soluzione di fabbisogni, compresi quelli sinora insoliti per inesistenza di beni capaci di farlo, mediante attività di Ricerca e sviluppo da portare avanti e concludere in partenariato con le imprese private selezionate attraverso procedure selettive pubbliche complesse in cui il dialogo e la negoziazione sono al centro di tutto.

Si fa ancora una volta, quindi, pressante, se non obbligatoria, la necessità di avviare un percorso di empowerment cognitivo che coinvolga attivamente e contemporaneamente entrambe le anime del mercato degli appalti e approvvigionamenti pubblici.