



Master in “Management degli Approvvigionamenti ed Appalti Pubblici

UNA VISIONE SISTEMICA DEL PROCUREMENT PUBBLICO

*Riccardo Colangelo
Contributo per la definizione del progetto laboratorio MAAP*

CONTENUTO

UNA VISIONE SISTEMICA DEL..... 1

PROCUREMENT PUBBLICO..... 1

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Il quadro degli appalti pubblici nel nuovo codice | 2 |
| 1.1 | Identificazione e programmazione dei fabbisogni..... | 4 |
| 1.2 | Dalla programmazione alla esecuzione dell'appalto | 7 |
| 1.3 | Quali opportunità di migliorare il procurement pubblico..... | 9 |
| 2 | La nuova impostazione del procurement pubblico | 11 |
| 2.1 | Il ciclo di vita del procurement pubblico..... | 12 |
| 2.2 | La centralità della programmazione | 13 |
| 3 | Una visione sistemica del procurement pubblico..... | 18 |
| 3.1 | La misura delle prestazioni ed i KPI..... | 20 |
| 3.2 | L'impatto di norme e regolamenti | 21 |
| 3.3 | L'impatto socio-economico e ambientale..... | 21 |
| 3.4 | Trasparenza, prevenzione della corruzione e comunicazione | 22 |
| 4 | Quale organizzazione per il procurement pubblico | 24 |
| 4.1 | Gli elementi distintivi delle stazioni appaltanti..... | 26 |
| 4.2 | Quante stazioni appaltanti? Dimensionare il sistema..... | 27 |
| 5 | Il contrasto ai comportamenti illeciti | 28 |
| 5.1 | I comportamenti illeciti nel ciclo di vita del procurement | 31 |
| 5.2 | Il rapporto col fornitore ed i comportamenti illeciti | 31 |
| 5.3 | Gli sprechi: precursori o spie dei comportamenti illeciti? | 33 |
| 5.4 | Le innovazioni del codice ed il contrasto agli illeciti | 34 |
| 6 | Procurement, etica e responsabilità sociale..... | 36 |
| 6.1 | L'etica negli acquisti..... | 38 |
| 6.2 | Responsabilità sociale e sostenibilità..... | 39 |

UNA VISIONE SISTEMICA DEL PROCUREMENT PUBBLICO

Il procurement pubblico ha lo scopo di soddisfare i bisogni delle amministrazioni/enti pubblici attraverso un processo equo, trasparente e competitivo, che assicuri pari opportunità agli operatori economici e le migliori possibilità di soddisfacimento delle esigenze per il cittadino/contribuente, prevenendo i fenomeni corruttivi ed i comportamenti illeciti.

Il sistema normativo definisce il contesto delle regole che devono essere seguite nell'attuazione dei processi di spesa per garantire gli obiettivi suddetti, ma non specifica le attività operative nel dettaglio, lasciandole alla capacità e responsabilità di chi le esegue, anche in considerazione della variabilità che la casistica presenta.

Perché il sistema del procurement pubblico possa essere efficace ed efficiente, in termini di qualità della spesa e di costi di gestione, è necessario porre attenzione a come i soggetti pubblici individuano i propri fabbisogni e attuano i processi di spesa, nel pieno rispetto delle norme che devono essere adeguate e coerenti per permettere il raggiungimento degli obiettivi di governo e di servizio al cittadino.

Questo contributo, partendo dagli obiettivi generali attribuiti anche a livello internazionale agli appalti pubblici, prende in considerazione gli aspetti organizzativi (quelli che determinano responsabilità, processi, ruoli professionali e competenze) dai quali dipende la loro capacità di produrre risultati.

L'esigenza di cambiamento, per adeguare il sistema del procurement pubblico alle esigenze di sviluppo della società (vedi strategia Europa 2020), ha portato alla definizione delle direttive europee del 2014, recepite dal Codice dei contratti pubblici Dlgs 50/16. L'efficacia della nuova normativa dipende in modo diretto da come operano i soggetti aggiudicatori. Se non si provvede a fare chiarezza nell'ambito dell'organizzazione (chi fa cosa e come lo fa), lasciando autonomia di organizzazione agli oltre 30.000¹ soggetti aggiudicatori, è elevato il rischio che in breve tempo si arrivi

¹ AVCP - *Relazione annuale 2011 al Parlamento*, pag. 75, 4 Luglio 2012

ad avere un rispetto puramente formale delle indicazioni normative ed un mantenimento di fatto delle prassi operative (negative) consolidate (es. ricorrendo alla costituzione di aggregazioni puramente utilitaristiche di più soggetti, per conservare la possibilità di fare appalti). Col risultato che tornerebbero rapidamente a manifestarsi più o meno le stesse criticità.

I punti su cui questo contributo si sofferma sono quelli relativi

- ❑ al problema della identificazione e programmazione dei fabbisogni, e
- ❑ alla visione sistemica del procurement pubblico e della sua organizzazione.

Il concetto di base è che la spesa, in ogni organizzazione pubblica o privata che sia, per produrre risultati adeguati deve essere programmata, cioè definita e valutata in relazione alla sua capacità di contribuire a raggiungere l'obiettivo di mandato (quello per cui l'organizzazione è stata costituita), e deve essere effettuata da soggetti che abbiano la necessaria competenza e assumano le relative responsabilità senza condizionamenti esterni. Da questo concetto si deducono alcune linee sulle quali si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione per migliorare le prestazioni del sistema degli appalti pubblici.

1 Il quadro degli appalti pubblici nel nuovo codice²

Lo scopo degli appalti pubblici è quello di acquisire dal mercato, alle migliori condizioni, le risorse (forniture, servizi, lavori, conoscenza) non disponibili internamente, ma necessarie al funzionamento, mantenimento e gestione delle attività primarie (fornire servizi al cittadino seguendo le linee politiche programmatiche dello Stato) ed ausiliarie (assicurare il funzionamento della struttura operativa). La sfida è ottimizzare la qualità della spesa, che gli anglosassoni misurano con il valore generato (*Value for money*), ottenendo in modo sostenibile il bilanciamento tra la soddisfazione delle esigenze dei cittadini e l'impegno delle risorse pubbliche.

Una politica degli appalti pubblici è efficace se crea un ambiente trasparente e aperto alla competizione, focalizzato sulla qualità della spesa ed attento alla prevenzione della corruzione, offrendo alle imprese la possibilità di migliorare la capacità competitiva propria e della loro catena di fornitura, favorendo, di conseguenza, la crescita del sistema paese.

Un esempio di applicazione di questo contesto sono gli obiettivi messi alla base della trasformazione del sistema degli acquisti pubblici del Regno Unito a fine degli anni '90³, dal quale le attuali direttive europee hanno tratto molti elementi caratterizzanti.

In un quadro di forte spinta alla razionalizzazione della spesa, come è quello attuale, la logica alla base degli acquisti pubblici è che il denaro pubblico, fornito dal contri-

² Il paragrafo 1 è una versione aggiornata dell'articolo incluso, con il titolo "Le esigenze di qualità degli appalti pubblici alla luce della nuova normativa" nelle pagg. 12-20 della ricerca "L'attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici: problemi, prospettive, verifiche", elaborata dai centri di ricerca Italiadecide, Aequa, ApertaContrada, Respublica, e presentata il 3 ottobre 2016 presso il Senato della Repubblica (<http://www.italiadecide.it/public/files/PAPER.pdf>)

³ HR Treasury, *Transforming government procurement*, January 2007

buente, deve essere speso “*wisely and well*”⁴: i decisori devono impiegare le risorse economiche dove ci sono le migliori possibilità di avere ritorni per il cittadino (spendere “*wisely*”), facilitando il raggiungimento degli obiettivi posti dalle linee programmatiche, mentre le strutture che attuano i processi di spesa devono ottenere un adeguato equivalente dell’impegno economico, cioè un bilancio adeguato tra costi sostenuti e qualità ottenuta (spendere “*well*”). Questa è l’essenza della *spending review*, vista come strumento non di puro taglio dei costi, ma di razionalizzazione ed indirizzo della spesa⁵, attraverso la valutazione della sua qualità e l’individuazione delle aree di miglioramento, come viene interpretata nella maggioranza delle nazioni in cui è utilizzata⁶.

Improntare le logiche di gestione degli appalti pubblici sulla loro natura di strumenti per l’attuazione degli obiettivi di governo vuol dire legare strettamente il risultato dell’appalto al raggiungimento dell’obiettivo. Quindi, l’appalto non è solo l’esito del procedimento di affidamento, ma di un processo più ampio, che va dalla definizione degli obiettivi di mandato alla individuazione dei fabbisogni per raggiungerli, al loro soddisfacimento con l’esecuzione del contratto. L’affidamento è di per sé solo un “*endoprocedimento*” di questo processo più ampio e complesso.

Tradizionalmente la regolazione e l’attenzione si sono focalizzate sulla fase di scelta del contraente, basandosi sul presupposto che il buon esito della prestazione derivi, principalmente, da una adeguata gestione della procedura di gara. Parimenti, gli sforzi delle amministrazioni sembrano concentrarsi laddove è più alto il rischio di contenzioso o di danno erariale, cioè nella fase dell’affidamento, trascurando le fasi a monte (identificazione degli obiettivi e pianificazione dei fabbisogni) ed a valle della stipulazione (controllo e valutazione dei risultati)⁷.

La nuova normativa (Dlgs 50/16) ha apportato modifiche importanti al settore dei contratti pubblici, con la spinta all’aggregazione dei fabbisogni e della responsabilità degli affidamenti, ma anche con una impostazione logica dell’articolato che più si avvicina alla considerazione dei flussi operativi, partendo dalla programmazione per poi affrontare gli affidamenti e l’esecuzione. Nell’ottica del miglioramento dell’efficacia del procurement pubblico sono particolarmente significative le disposizioni relative a:

- ❑ esplicita introduzione della programmazione degli appalti anche per forniture e servizi;
- ❑ considerazione del costo totale sul ciclo di vita della fornitura, non solo del prezzo;
- ❑ estensione dell’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa per l’aggiudicazione;
- ❑ esplicita previsione delle consultazioni preliminari del mercato;
- ❑ più puntuale definizione delle modalità di controllo degli appalti;
- ❑ regolamentazione delle centrali di committenza e stazioni appaltanti, con la riduzione del numero e l’introduzione della loro qualificazione;

⁴ M. Thatcher, *Discorso al congresso del Partito Conservatore* 14 ottobre 1983

⁵ AVCP, *Relazione annuale 2011 al Parlamento*, pagg.5-6, 4 Luglio 2012

⁶ OECD, *Typology and implementation of Spending reviews Discussion paper*, Paris, November 2011

⁷ AVCP, *Documento di consultazione - Servizi e forniture: progettazione ed esecuzione del contratto* 2013

- ❑ regolamentazione della composizione delle commissioni giudicatrici;
- ❑ introduzione dello strumento del rating dei fornitori.

A queste va aggiunta la condizione generale della inderogabilità dei principi di *accountability* del sistema degli appalti pubblici, in quanto l'identificazione delle responsabilità e la trasparenza e tracciabilità dei processi sono condizioni necessarie per la prevenzione della corruzione.

1.1 Identificazione e programmazione dei fabbisogni

Una condizione essenziale perché il procurement possa essere efficace è la corretta individuazione dei fabbisogni, che deve intendersi non solo come specificazione tecnica dell'oggetto della fornitura, ma come la identificazione delle alternative più adeguate in termini quali-quantitativi e di aderenza ai bisogni da soddisfare.

Il processo di individuazione e qualificazione dei fabbisogni richiede l'analisi delle esigenze nell'ambito degli obiettivi di mandato che l'organismo pubblico deve raggiungere, e non sempre è relativa ad un solo oggetto di acquisto, ma più spesso fa parte di un complesso di fabbisogni che contribuiscono tutti al raggiungimento dell'obiettivo. Esemplicando, l'obiettivo del sistema sanitario è "*erogare servizi sanitari*" per preservare la salute del cittadino, ed il singolo acquisto, ad es. di siringhe, assume rilevanza non di per sé, ma assieme a quello di altri presidi sanitari e farmaceutici, e di prestazioni professionali, concorrendo tutti insieme al raggiungimento dell'obiettivo di sistema ed alla determinazione del suo costo. Non quanto costa una siringa, ma quante siringhe servono e perché.

Per questo motivo l'attività di identificazione dei fabbisogni va allocata in un ambito di "programmazione" della domanda all'interno degli obiettivi di mandato, programmazione che, correttamente, la nuova normativa considera anche per forniture e servizi.

Il sistema normativo non entra nella previsione delle modalità operative del sistema degli appalti pubblici, e dà solo i principi regolatori, come è corretto che sia. Spetta a chi ha la delega alla spesa curare che questa venga fatta secondo modalità che assicurino il raggiungimento degli obiettivi nel rispetto delle norme, all'interno dei ragionevoli limiti di impatto sul bilancio pubblico e, conseguentemente, nel rispetto degli interessi del contribuente. Le modalità attuative, in termini non di procedure ma di linee guida, sono demandate all'ANAC.

Implementare un processo di programmazione, che parta dalla considerazione degli obiettivi di mandato da perseguire, permette agli appalti pubblici di contribuire efficacemente all'attuazione delle linee politiche di governo attraverso l'ottimizzazione della qualità della spesa (rapporto qualità acquistata/costi sostenuti) e il rafforzamento della trasparenza dei meccanismi di scelta. Inoltre, può essere visto come uno strumento che contribuisce ad attuare i principi di coordinamento ed armonizzazione dei sistemi di finanza pubblica previsti dalla legge 196 del 2009.

La programmazione è un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, la valutazione delle strategie di approvvigionamento,

l'ottimizzazione delle risorse ed il controllo delle fasi gestionali, ma costituisce anche concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. Essa non è una pura tempificazione degli appalti, ma una analisi critica per ottimizzare la probabilità di raggiungere gli obiettivi ed il rapporto benefici/costi⁸. Il programma deve comprendere, al minimo:

- ❑ l'analisi delle effettive esigenze da soddisfare, attraverso una valutazione quantitativa e qualitativa che tenga conto della vita dell'oggetto dell'appalto e dei criteri di razionalizzazione della spesa;
- ❑ la identificazione degli indicatori e dei metodi di verifica dei risultati e di misura del loro contributo al raggiungimento degli obiettivi di mandato;
- ❑ la qualificazione dell'oggetto del contratto, dell'importo presunto, considerando il costo totale sul suo ciclo di vita, e della relativa forma di finanziamento;
- ❑ la valutazione delle alternative possibili, tecniche e commerciali, oltre che procedurali e contrattuali, al fine di individuare la soluzione ottimale per il soddisfacimento dei bisogni.

Nell'articolato del Dlgs 50/16, la programmazione non ha il ruolo di momento di identificazione dei fabbisogni e di *progettazione* (in senso lato) degli appalti, ma ha un ambito più ristretto e focalizzato sul rispetto dei documenti programmatori e sulla coerenza con il bilancio. Ma questo ruolo si deve e si può aggiungere allo scopo previsto dalla norma, senza comunque entrare in contrasto con essa. Sta al responsabile della spesa attuare il processo di programmazione in modo da conciliare le sue due funzioni nell'ottica del risultato.

Nell'obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica, la qualificazione dei fabbisogni deve tener conto delle risorse interne disponibili e delle risultanze della *spending review*, prendendo in considerazione l'offerta del mercato per ottimizzare il mix e la qualità delle risorse più adeguate a soddisfare i bisogni.

La gestione dell'insieme dei fabbisogni derivanti da un obiettivo di mandato dovrebbe essere formalmente condotta attraverso un *procurement plan*⁹, che è di fatto il *progetto* dell'insieme delle acquisizioni di risorse relative a quell'obiettivo, ed ha lo scopo di:

- ❑ definire e gestire le attività di identificazione e qualificazione dei fabbisogni (esigenze e alternative di soddisfacimento, alternative di mercato, rischi, costi);
- ❑ definire le modalità e le procedure di acquisizione, e impostare il piano operativo;
- ❑ permettere il controllo dell'avanzamento delle attività di acquisizione e dell'aderenza agli obiettivi delle procedure di affidamento.

Ogni obiettivo di mandato, generalmente, si articola in più sotto obiettivi, da perseguire con attività e processi che richiedono l'impiego di risorse interne o, in mancanza, esterne da acquisire dal mercato.

⁸ AVCP, "Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture", Determinazione n. 5 del 6 Novembre 2013

⁹ Per il piano degli acquisti nel settore pubblico si faccia riferimento al *FAR – Federal Acquisition Regulation vol. 1 (USA), Subpart 7.1—Acquisition Plans*

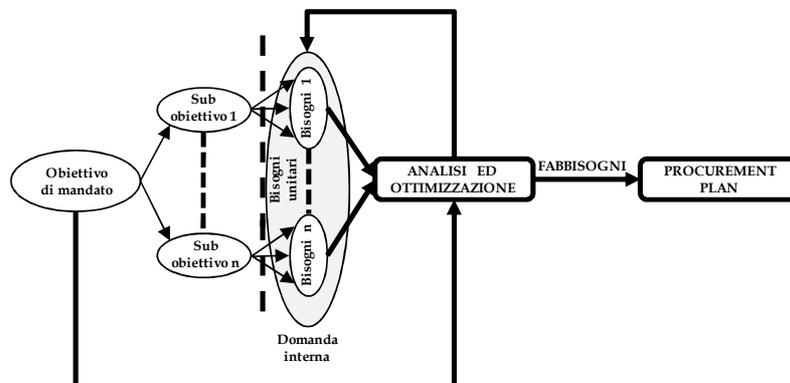


Fig. 1 – Il flusso dell’ottimizzazione dei fabbisogni dall’obiettivo di mandato

Massimizzare il risultato (soddisfacimento dei bisogni) e minimizzare i costi degli appalti richiede una serie di passi (Fig. 2) che, partendo dalla considerazione dell’obiettivo, portino alla individuazione, specificazione e pianificazione dei fabbisogni attraverso un processo strutturato di analisi critica.

Partire dalla considerazione dell’obiettivo complessivo per identificare i fabbisogni permette di determinare le esigenze in relazione al risultato da ottenere e la loro influenza sul costo totale, e di ottimizzare l’insieme dei fabbisogni attraverso l’aggregazione e centralizzazione degli acquisti, pianificando ed ottimizzando l’allocazione delle risorse finanziarie e l’impegno delle stazioni appaltanti.

Il primo passo è quello della ricerca ed analisi delle alternative perseguibili per soddisfare la domanda, considerando anche la possibilità di riconfigurare i bisogni (es. riuso di risorse già disponibili, uso di risorse equivalenti ma più convenienti etc.) ed i fattori che determinano il costo totale sul ciclo di vita delle risorse acquisite. Le diverse alternative devono essere valutate per individuare quelle ottimali nel caso specifico (cioè quelle con il più basso costo totale). Per questo è necessario valutare i rischi, con strategie e costi di prevenzione o mitigazione, e le determinanti del costo totale sul ciclo di vita, come dettato dalla normativa.

La pianificazione definisce la collocazione temporale dei fabbisogni, in modo da assicurare la corretta priorità di acquisizione delle risorse (es. “prima il progetto e i binari, poi i treni”¹⁰), soddisfare le esigenze finanziarie, bilanciare i carichi di lavoro delle stazioni appaltanti. Il sistema degli appalti è efficace quando è in grado di ottimizzare la domanda generata dall’obiettivo di mandato, pianificare l’insieme delle procedure di affidamento, e ottimizzare anche l’impegno delle centrali di committenza / stazioni appaltanti.

¹⁰<http://www.dirittodicritica.com/2011/07/15/metrolatina-latina-metropolitana-23391/> “Ci sono i vagoni ma non i binari: l’odissea delle metropolitana di Latina” - http://www.ilmessaggero.it/latina/latina_bufer_a_sulla_metro_indagati_zaccheo_le_donne_e_altri_8_la_procura_dispone_il_sequestro_di_beni_per_3_6_milioni_di_euro-2275153.html

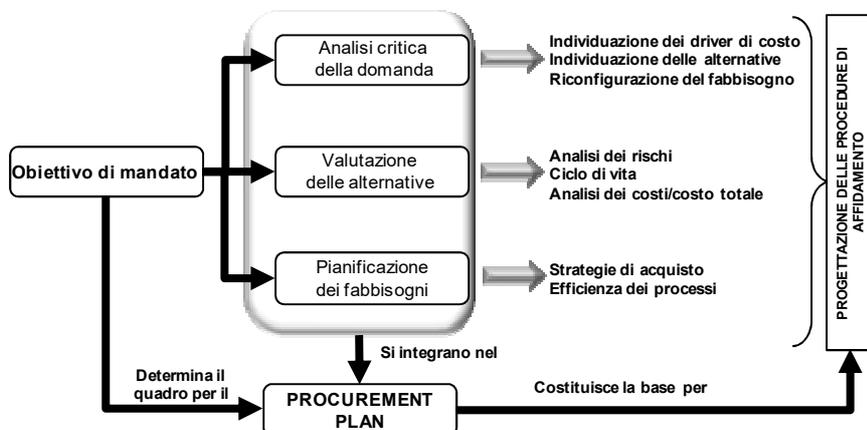


Fig. 2 – Analisi ed ottimizzazione dei fabbisogni in rapporto all'obiettivo di mandato

1.2 Dalla programmazione alla esecuzione dell'appalto

Il Dlgs 50/16 definisce le stazioni appaltanti come soggetti aggiudicatori che, se non dispongono della necessaria qualifica, hanno la possibilità di acquisire forniture, servizi e lavori direttamente se di limitato importo, altrimenti devono farlo attraverso centrali di committenza, ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica. Sono centrali di committenza i soggetti aggiudicatori che svolgono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie verso altre centrali di committenza o stazioni appaltanti.

La considerazione della programmazione come fase determinante del processo complessivo di appalto, derivante e legata agli obiettivi di mandato, e quindi separata e propedeutica al processo di affidamento, 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 responsabilità e competenza di identificare e pianificare i fabbisogni siano logicamente legate alla responsabilità e capacità di determinazione dell'obiettivo di mandato, e quindi sino nell'abito decisionale del centro di spesa. Di conseguenza, la responsabilità di aggregazione dei fabbisogni dei centri di spesa (concetto che si sovrappone a quelli di soggetto aggiudicatore, che di fatto ha la delega a spendere) e di esecuzione dei processi di affidamento deve essere allocata nelle centrali di committenza/stazioni appaltanti. Il legame tra le due aree di competenza è il programma dei fabbisogni (il *procurement plan* dei centri di spesa), cui seguono gli affidamenti da parte delle centrali di committenza/stazioni appaltanti, mentre la gestione e controllo della fase di esecuzione dell'appalto, che segue all'affidamento, torna nella responsabilità del centro di spesa. Pertanto, il flusso del procurement pubblico (Fig. 3) si articola su:

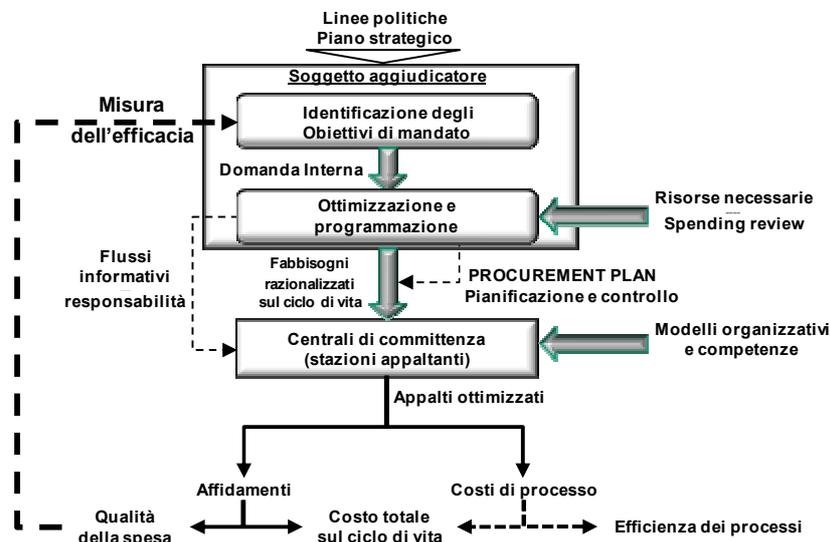


Fig. 3 – Flussi e responsabilità nel procurement pubblico

- ❑ identificazione e programmazione, da parte del centro di spesa, dei fabbisogni a partire dagli obiettivi di mandato, ottimizzando la domanda interna in termini di quantità, qualità, e costo totale, producendo il piano degli acquisti (procurement plan) per gestire l’attuazione della programmazione;
- ❑ trasmissione del piano degli acquisti alla centrale di committenza/stazione appaltante per la esecuzione delle procedure di affidamento;
- ❑ aggregazione della domanda proveniente dai centri di spesa e pianificazione, progettazione ed esecuzione delle procedure di appalto;
- ❑ controllo della esecuzione degli appalti e misura della loro efficacia in termini di raggiungimento degli obiettivi di mandato.

La programmazione dei fabbisogni prodotta dai diversi centri di spesa deve essere aggregata per permettere l’ottimizzazione in fase di negoziazione (economie di scala, tipologie di contratti da utilizzare). Ogni procedura di affidamento deve essere “progettata”, nel senso di valutare le condizioni più favorevoli di accesso al mercato, ridurre i rischi di fornitura, definire le strategie di gara, valutare le strutture contrattuali più adeguate alla protezione degli interessi dei centri di spesa. Le procedure di affidamento devono assicurare:

- ❑ la adeguata specificazione dei fabbisogni in termini quali-quantitativi e rispetto dei tempi;
- ❑ la ottimizzazione del costo totale sul ciclo di vita dell’oggetto dell’appalto;
- ❑ l’efficace rapporto con il mercato, attraverso l’esplicitazione dei fabbisogni e la creazione delle condizioni più adatte allo sviluppo della competizione;

- ❑ la selezione del contraente con capacità tecnico/professionale ed economico/finanziaria adeguata alle esigenze dello specifico appalto;
- ❑ l'efficace definizione dei termini contrattuali per le esigenze specificate.

L'esecuzione dell'appalto richiede un controllo puntuale, per assicurare che i risultati siano coerenti con quanto definito in relazione al raggiungimento degli obiettivi di mandato. L'attenzione posta dalla normativa sul costo totale e sulla qualità dell'appalto dovrebbe rendere più sostanziale e meno formale la fase di verifica ed accettazione.

Una considerazione da fare sui processi di appalto è quella del loro costo. Uno studio effettuato da PricewaterhouseCoopers¹¹ per conto della Comunità Europea ha portato ad una valutazione del costo delle procedure di esecuzione dei contratti di rilevanza comunitaria dal bando all'affidamento. Il risultato è che in media il costo è circa l'1,4% del valore dell'appalto, per l'Italia l'1% con un impegno medio di 43 giorni uomo per affidamento. Questo è a tutti gli effetti un costo indiretto che incrementa il costo totale dell'appalto, cui va aggiunto anche il costo delle fasi di programmazione e progettazione. Inoltre, lo stesso studio valuta in 174 giorni la durata media delle procedure di affidamento in Italia. La durata complessiva media (dalla determinazione a contrarre al contratto) è stimabile fino a 18 mesi¹².

Considerando il numero di procedure perfezionate per anno in Italia (circa centomila) ed il loro valore (circa cento miliardi di euro), se ne deduce che il costo di processo è assolutamente rilevante, ed apre i capitoli del dimensionamento delle centrali di committenza/stazioni appaltanti, dell'efficienza dell'organizzazione interna, e della individuazione di ruoli e competenze per il personale.

1.3 Quali opportunità di migliorare il procurement pubblico

Le principali aree di miglioramento da perseguire nel procurement pubblico, anche in base alla percezione generale, sono principalmente:

- ❑ capacità di contribuire alla riduzione della spesa pubblica;
- ❑ superamento dei problemi di insufficiente qualità (appalti fatti male) o di sprechi (opere non terminate, opere non necessarie);
- ❑ prevenzione delle condizioni che permettono la concretizzazione dei fenomeni corruttivi (nella percezione del 55% dell'opinione pubblica italiana il sistema degli appalti pubblici è corrotto¹³).

Nel pubblico, così come nel privato, le principali criticità (eccesso di spesa in relazione ai risultati, sprechi, dovuti a spesa al di fuori degli obiettivi di mandato e bassa qualità delle forniture, corruzione) hanno le loro radici **principalmente nella mancata programmazione degli acquisti in relazione agli obiettivi da raggiungere**. La man-

¹¹ PricewaterhouseCoopers, "Public procurement in Europe – Cost and effectiveness", 2011

¹² National Audit Office, "Report by the Comptroller and Auditor General", 25 March 2011

¹³ Fondazione David Hume – "Corruzione in Italia e nei paesi avanzati", Dossier III / 2015, rel. 2.1

cata programmazione e l'assenza di una valutazione della qualità della spesa sono il modo più comunemente utilizzato per forzare le scelte, evitando la verifica della loro appropriatezza e la considerazione delle alternative, creando situazioni con poca trasparenza.

Un ostacolo ad una corretta ed efficace programmazione sono la bassa sensibilizzazione al problema da parte dei decisori ed il livello di competenza inadeguato delle risorse impiegate. Per questo un tema prioritario da perseguire è la creazione di un **ruolo professionale** specifico di **buyer pubblico**, focalizzato sulla qualità dei risultati (acquistare "well") e sul supporto ai centri di spesa nelle scelte e nella programmazione. Su questo ruolo si deve investire in **competenze** e **motivazione**, per la arrivare anche a valorizzare il procurement come strumento dell'attuazione delle linee politiche di sviluppo del paese.

Allo stato attuale non esistono previsioni sui ruoli del personale specificatamente dedicato alla gestione del procurement pubblico, né indicazioni sul relativo profilo professionale. In generale, la visione del procurement nel settore pubblico in Italia è fortemente focalizzata sul rispetto dei dettati normativi e poco sugli aspetti tecnici e negoziali, come si evince sia dalla qualifica degli addetti che dalla tipologia di formazione svolta¹⁴. La complessità del procurement pubblico, e la sua importanza sui risultati delle organizzazioni, richiede invece specializzazione e diversificazione dei ruoli, come dimostrano altre esperienze nel settore pubblico all'estero, tra le quali, particolarmente significativa in Europa, quella del Regno Unito¹⁵, e delle competenze, per le quali è indispensabile integrare quella legale, certamente fondamentale, con altre di tipo economico e di business¹⁶.

La concentrazione e qualificazione delle stazioni appaltanti, con la riduzione dei soggetti appaltatori e la definizione dei requisiti di qualità che devono possedere, è sicuramente un passo importante verso il miglioramento della qualità degli appalti pubblici. Andrebbe però separato il ruolo di chi decide la spesa, di chi esegue l'affidamento e di chi controlla i risultati. Una corretta organizzazione deve favorire la **contrapposizione dei ruoli**, nel senso che (in generale) chi definisce i fabbisogni, chi approva la spesa in relazione agli obiettivi ed alla disponibilità economica, chi negozia con il mercato, chi definisce e gestisce gli aspetti contrattuali, chi paga il corrispettivo, agiscono in autonomia, avendo ed esercitando un dovuto potere di verifica, ciascuno per le proprie competenze ed attribuzioni.

La mancata definizione dell'architettura delle responsabilità tra origine del fabbisogno (i centri spesa), e affidamento (le stazioni appaltanti e centrali di committenza) rischia di condizionare negativamente efficienza ed efficacia del sistema del procurement pubblico. Allo stato attuale, chi ha interesse a mantenere la capacità di appaltare può aggirare le indicazioni sulla qualificazione aggregandosi in modo formale ad amministrazioni diverse e disomogenee per esigenze ed obiettivi.

¹⁴ Promo PA e Univ. di Tor Vergata, "Come acquista la PA - Le nuove professionalità in tempi di spending review" Rapporto 2013

¹⁵ Cabinet Office, "Procurement Profession Skills and Competency Framework", 2012

¹⁶ Hubert Reisner, Austrian Federal Public Procurement Office, "Professionalization and Certification in Public Procurement in Austria", Workshop on Public Procurement, Belgrade, 27 March 2009

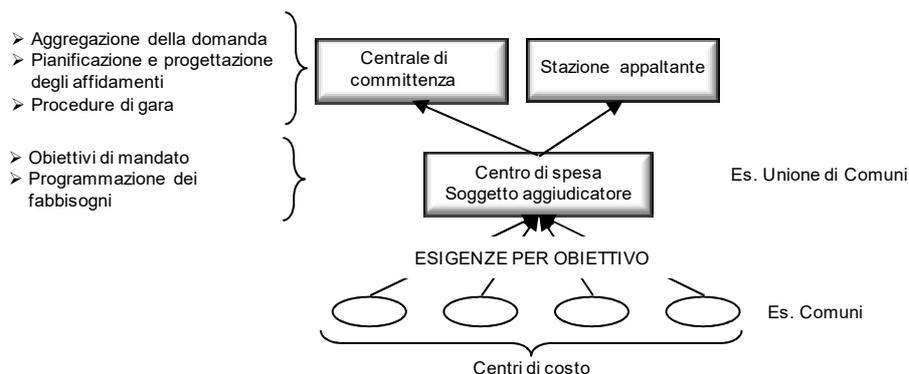


Fig. 4 – Ruoli e responsabilità nel sistema organizzativo del procurement pubblico

Per fare chiarezza bisognerebbe separare le responsabilità, aggregando i centri di costo (quelli che hanno il bisogno) in base a tipologia, caratteristiche, territorialità, costituendo unità omogenee in relazione agli obiettivi di mandato, lasciando l'esecuzione a centri specializzati (generalizzando il ruolo delle centrali di committenza), non condizionati dalle problematiche amministrative e politiche dei centri di spesa.

2 La nuova impostazione del procurement pubblico

L'impostazione del Dlgs 50/16, rispetto al precedente codice, segue la struttura generale del processo di appalto, e le specificità legate ai diversi settori sono trattate separatamente, rendendo chiaro il modello di esecuzione degli appalti pubblici.

Come già sottolineato, anche richiamando le osservazioni dell'AVCP^[7], l'approccio tradizionale agli appalti pubblici è quello di curare in modo particolare la fase di affidamento, che è quella nella quale è più alto il rischio di contenzioso. Il nuovo decreto, oltre a trattare la fase di affidamento compiutamente, dà il giusto rilievo prima alle fasi di programmazione e pianificazione, e poi a quella di esecuzione, come esemplificato qualitativamente in figura 5.

L'enfasi sulle fasi di programmazione e progettazione/pianificazione non è derivata dalle direttive europee, che sono focalizzate sulla omogeneità delle procedure di affidamento per garantire parità di opportunità e trattamento all'interno dell'Unione. Essa è stata introdotta dal legislatore italiano strutturando a livello di fasi del ciclo di vita del public procurement quanto già previsto nel precedente codice e regolamento, e disposto nella Determinazione 5 AVCP del novembre 2013.

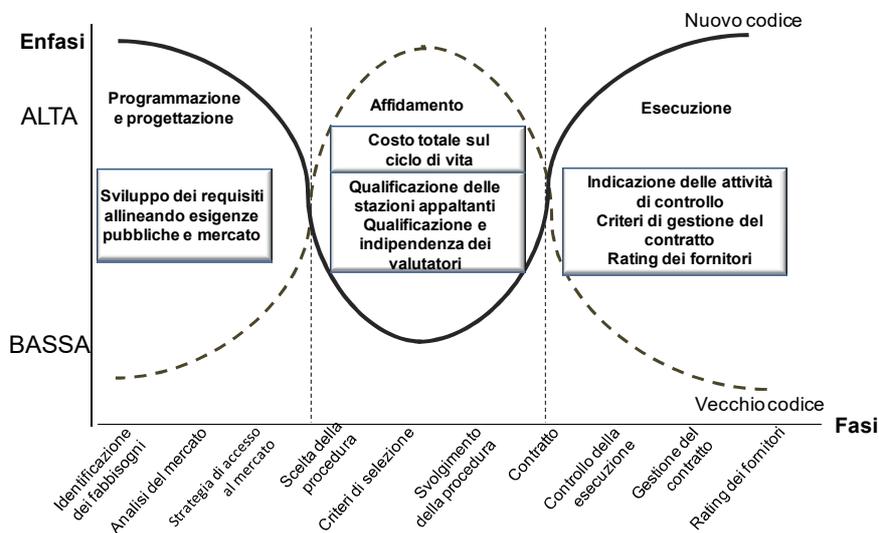


Fig. 5 – Enfasi sulle fasi del ciclo di acquisto nel nuovo codice dei contratti pubblici¹⁷.

2.1 Il ciclo di vita del procurement pubblico

Il nuovo codice dei contratti definisce implicitamente un ciclo di vita del procurement pubblico (Fig. 6), individuando di fatto quattro macrofasi:

- programmazione;**
- progettazione/pianificazione;**
- affidamento;**
- esecuzione.**

La **programmazione** è la fase nella quale si definiscono l’obiettivo di mandato con gli eventuali sotto obiettivi, e le attività che è necessario svolgere per raggiungerli, e si individuano le risorse necessarie per svolgere le singole attività. Queste risorse devono essere razionalizzate attraverso la ricerca e valutazione delle alternative possibili, e la verifica delle possibilità di ottenere economie di scala e di impiegare risorse interne.

Per le risorse esterne da approvvigionare, si deve procedere alla loro identificazione, qualificazione, quantificazione e pianificazione.

¹⁷ Rielaborata da: Crown Commercial Service, “*Reform of the EU procurement rules public sector - Briefing for Procurement Practitioners*”, 2014

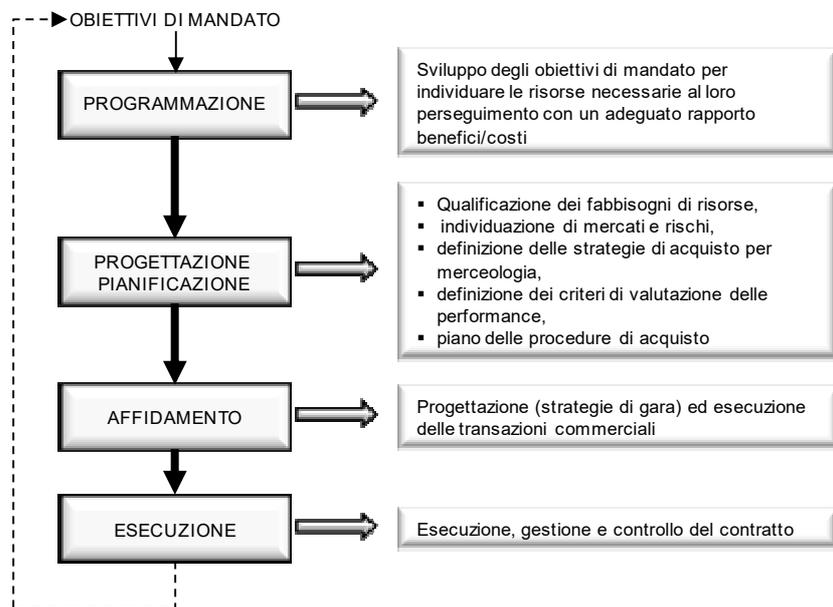


Fig. 6 – Le fasi del ciclo di vita degli acquisti nel nuovo codice dei contratti pubblici

La **progettazione/pianificazione** è la fase in cui si elabora il piano degli approvvigionamenti relativo all'obiettivo (o ai sub obiettivi) di mandato, tenendo nella dovuta considerazione la minimizzazione degli impatti (costi di stoccaggio, oneri finanziari, costi di handling etc.) e le priorità di delivery delle diverse forniture nell'ambito del programma. Partendo dai fabbisogni individuati nella fase di programmazione, si procede con l'analisi dei requisiti e dei vincoli, la valutazione delle alternative e dei mercati accessibili, si definiscono le strategie di gestione delle forniture, si elabora il piano degli affidamenti, cioè la sequenza logica di attivazione delle forniture per raggiungere il risultato secondo il piano dei tempi stabilito.

L'**affidamento** è la fase che, a partire dalle informazioni fornite dal procurement plan, procede alla definizione delle strategie di gara e contrattuali, alla preparazione dei documenti di gara, all'espletamento delle procedure, all'affidamento del contratto.

L'**esecuzione** è la fase nella quale si soddisfano i fabbisogni con la delivery delle risorse necessarie, la verifica e validazione delle forniture, la valutazione delle prestazioni dei fornitori, il controllo della *compliance* contrattuale, la gestione del post vendita, ed infine la chiusura del contratto.

2.2 La centralità della programmazione

Il Titolo III Parte I del nuovo Codice dei contratti pubblici è relativo a "PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE". L'art. 21 è relativo alla "**programmazione**" degli acquisti e dei lavori pubblici, i successivi, dal 23 al 27 trattano i diversi aspetti della "**progettazione**" nell'ambito dei lavori, con un cenno alla

progettazione di servizi nel titolo ed ai commi 14 e 15 dell'art. 23. Al comma 14 si fa anche cenno alla progettazione delle forniture. Alla "pianificazione" si fa riferimento nei commi 8f ed 8bis dell'art. 21, ma solo per le attività delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori.

All'art. 21 comma 1 si specifica che "*Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi, ed il programma triennale dei lavori*", mentre al comma 8bis si stabilisce che "*la disciplina del presente articolo non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza*". Inoltre, al comma 8f si stabilisce che "*le modalità di raccordo con la pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza*" saranno definite con decreto del MIT – Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

Il codice, quindi, attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici, che sono quelle che devono raggiungere gli obiettivi e gestire la spesa della PA, la responsabilità del programma degli acquisti, separandola dalla pianificazione delle attività di chi ha la responsabilità di eseguire le procedure di affidamento. Questo **sembra** esplicitare una intenzione del legislatore di dare la responsabilità della qualità della spesa (intesa come capacità di contribuire al perseguimento degli obiettivi) a chi ha il potere di spendere. Del resto è chi ha il potere di spendere che deve specificare come raggiungere gli obiettivi di mandato della propria amministrazione. Il Codice dei contratti pubblici specifica al comma **ggggg-nonies** dell'articolo 3: "*quadro esigenziale, il documento che viene redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento e che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati*".

La programmazione degli appalti è, dunque, lo strumento che lega il momento decisionale, derivante dagli obiettivi di mandato, con quello delle scelte sulle risorse che è necessario acquisire dal mercato per raggiungerli, e quindi con l'impegno di spesa. Più in generale, le attività richiamate nel codice possono essere definite come¹⁸:

Programma: "*Enunciazione particolareggiata di ciò che si vuole/deve fare, degli obiettivi e della linea che si vuole seguire*", con indicazione dei modi e dei mezzi (risorse strumentali, umane ed economiche) per raggiungere gli obiettivi entro un determinato orizzonte temporale;

Progetto: "*Idea, proposito, più o meno definito, riguardo a qualcosa che si ha intenzione di fare o intraprendere*", con declinazioni diverse in relazione all'ambito del proposito, specificando in termini quali-quantitativi le attività, le responsabilità ed i mezzi necessari per raggiungere gli obiettivi;

Pianificazione: "*Complesso di indicazioni ordinatamente elaborate e prefissate nella loro successione, secondo le quali si intende predisporre e regolare lo svolgimento di una attività o una serie di attività*", definizione delle priorità, dei tempi e

¹⁸ Vocabolario della Lingua Italiana Treccani

delle interazioni per lo svolgimento delle attività e la disponibilità delle risorse necessarie a raggiungere gli obiettivi stabiliti.

Mettere la programmazione come prima fase del ciclo degli approvvigionamenti, è un fatto di estrema importanza. Ma perché questo possa costituire una evoluzione effettiva del procurement pubblico, la programmazione deve essere una fase progettuale che porti dall'analisi degli obiettivi di mandato dei soggetti aggiudicatori, alla identificazione dei fabbisogni di risorse da acquisire dal mercato e necessarie al raggiungimento degli obiettivi che li generano.

La formulazione dell'art. 21 del Dlgs 50/16 (a parte l'uso indifferenziato dei termini "stazione appaltante" e "amministrazione aggiudicatrice", da risolvere alla luce di quanto sarà detto nel § 4) è focalizzata sul rispetto degli aspetti formali, senza imporre una completa analisi del fabbisogno e della sua origine, ed è presentata in modo tale da lasciare intendere che la programmazione è relativa **ad un singolo appalto**.

In quanto relativa ai fabbisogni necessari al raggiungimento di obiettivi di mandato, la programmazione non si riferisce necessariamente ad appalti singoli, ma può riferirsi a più appalti per l'acquisizione di risorse che, complessivamente, costituiscono il fabbisogno determinato dall'obiettivo.

Programmare gli appalti singolarmente, prescindendo dalla loro eventuale interdipendenza funzionale, riduce la capacità di ottimizzare e razionalizzare i fabbisogni. Il problema è ancora più grave quando gli appalti trattati singolarmente fanno parte di un piano complesso, come nel caso delle infrastrutture, nel quale esiste una interdipendenza stretta e una priorità tra le parti. Ne potrebbe conseguire una errata pianificazione, con impatto negativo sulla fruibilità del risultato finale. È quindi necessario che la programmazione sia fatta a partire dalla considerazione dell'obiettivo (o degli obiettivi) di mandato e del contesto nel quale si esplica, per

- ❑ individuare e prendere in considerazione il complesso dei fabbisogni in rapporto al risultato globale da ottenere;
- ❑ procedere alla loro ottimizzazione, sia in termini quali-quantitativi e di mercato, sia di pianificazione e compatibilità in relazione all'obiettivo.

Se, nell'attuazione effettiva del dettato normativo, la programmazione dovesse assumere il ruolo di pura elencazione dei fabbisogni, si ricadrebbe nella attuale centralità della fase di affidamento¹⁹, perdendo la capacità di gestire la spesa perseguendo il *value for money*, e indebolendo l'enfasi posta dall'art. 95 (Criteri di aggiudicazione dell'appalto) sulla qualità e sul suo rapporto col costo totale, rendendola un concetto indefinito se slegato dal beneficio da conseguire. Se, invece, si legano i fabbisogni all'obiettivo da raggiungere, la programmazione (e la successiva progettazione) può esplicitare tutto il suo potenziale per ottimizzare la qualità e la dimensione della spesa.

Inoltre, legare esplicitamente la spesa e la sua composizione agli obiettivi di mandato dei soggetti pubblici, la rende comprensibile e controllabile dal cittadino/contribuente medio (cioè non necessariamente in possesso di cognizioni tecniche),

¹⁹ AVCP, "Documento di consultazione - Servizi e forniture: progettazione ed esecuzione del contratto" 2013

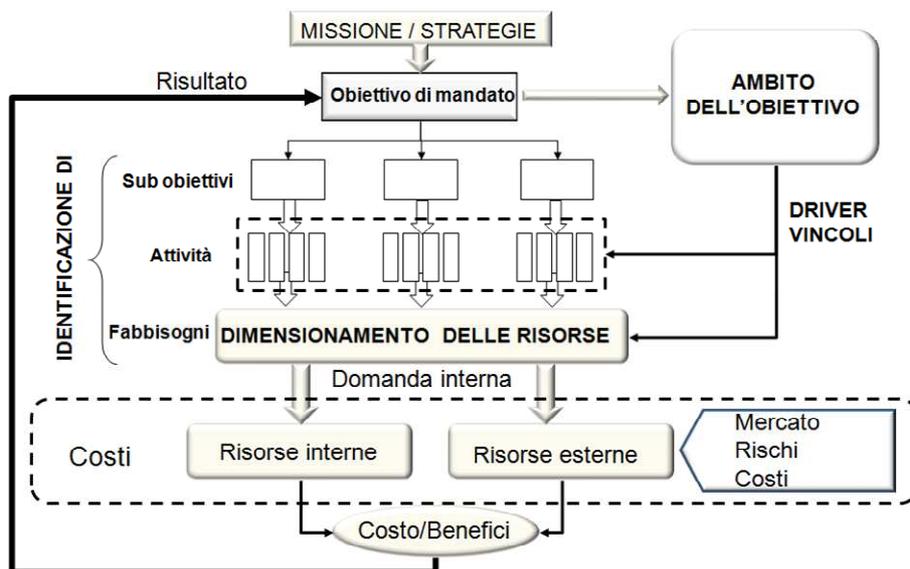


Fig. 7 – Il flusso della programmazione da obiettivi a fabbisogni

potendo così inserire un elemento di controllo sociale all'interno del ciclo degli acquisti pubblici. “Comunicare la spesa”, attraverso gli obiettivi che si vogliono raggiungere e, nel tempo, l'andamento ed il raggiungimento dei risultati, è anche un modo per contrastare illeciti e corruzione nel procurement pubblico, facendo sì che il cittadino contribuente sappia sempre dove vanno i suoi soldi, quanto “wisely and well” sono spesi, e per rimettere il ruolo dell'etica al suo posto, all'interno del contesto sociale²⁰.

Dal punto di vista dei processi, la prima fase (Fig. 7) analizza e specifica l'obiettivo e gli eventuali sotto obiettivi (cosa si deve ottenere e come, caratteristiche e struttura), e, per ogni sub obiettivo, le attività da svolgere in relazione ai driver (cosa determina l'obiettivo), ed i vincoli alla esecuzione, i tempi, gli indicatori di prestazione.

L'analisi delle attività da svolgere permette di individuare le risorse necessarie (quali e quante), i vincoli ed i driver.

Il complesso dei fabbisogni deve essere analizzato per ottimizzarlo sia in termini di quantità/qualità, che di necessità (quando e dove), che impattano sulla gestione e sul piano finanziario, considerando la disponibilità di risorse interne e la necessità di approvvigionarle dall'esterno (analisi “make or buy”), i costi delle risorse, le condizioni del mercato (disponibilità, rischi, costi etc.).

L'esito dell'analisi deve portare alla ottimizzazione/razionalizzazione delle risorse necessarie, alla identificazione e qualificazione dei fabbisogni, alla valutazione dei costi benefici corrispondenti alle diverse scelte, in relazione agli obiettivi da raggiungere.

²⁰ R. Colangelo, “Appalti pubblici: dalla decisione alla comunicazione al cittadino/contribuente”, convegno “Nuove visioni della comunicazione”, Cagliari, 9 marzo 2017

Il risultato di questa fase fornisce tutte le indicazioni per elaborare il procurement plan relativo all'obiettivo di mandato

La struttura ed il contenuto del procurement plan sono strumentali all'ambito ed agli obiettivi specifici. In generale, la sua struttura si può schematizzare come segue²¹:

Motivazioni ed obiettivi (cfr. Programmazione)

Definizione degli obiettivi da raggiungere, driver, condizioni e vincoli;
Benefici/prestazioni obiettivo, ambito temporale del fabbisogno, driver dei costi del ciclo di vita;
Possibili trade-off tra diverse soluzioni/approcci e loro implicazioni/conseguenze;
Analisi dei rischi (prestazioni, tempi, costi) in relazione agli obiettivi da perseguire.

Piano di azione (cfr. Progettazione/pianificazione)

Analisi della disponibilità del complesso delle risorse necessarie ed identificazione di quelle da acquisire dal mercato;
Analisi del mercato accessibile e della concorrenza, definizione delle strategie di accesso al mercato;
Definizione quali-quantitativa delle risorse da acquisire, priorità, tempi e dimensionamento dei lotti;
Analisi dei rischi di acquisto (prodotto/mercato, esecuzione, frodi, black swan);
Esigenze relative all'impatto ambientale, alla sicurezza, considerazione degli aspetti logistici e degli impatti sull'operatività nel ciclo di vita, aspetti relativi alla gestione delle risorse sul ciclo di vita;
Esigenze relative alla acquisizione o cessione, gestione e mantenimento della proprietà intellettuale, della disponibilità ed utilizzo di risorse proprietarie;
Budget e piano finanziario;
Definizione delle strategie contrattuali, anche in relazione alle diverse condizioni di approvvigionamento ed alla protezione degli interessi del soggetto aggiudicatore, analisi dei rischi contrattuali;
Definizione delle milestone per il ciclo di acquisizione, ed individuazione delle responsabilità per le diverse fasi;
Definizione delle modalità e delle responsabilità di gestione dell'esecuzione, dei criteri di verifica/accettazione, di gestione del contratto.

In base a queste considerazioni la fase di programmazione può essere definita nel modo seguente ²²:

La programmazione ha lo scopo di determinare il quadro delle esigenze di approvvigionamento di risorse dal mercato in relazione agli obiettivi di mandato dei soggetti aggiudicatori, valutandone le alternative, i rischi ed i costi totali sul loro ciclo

²¹ FAR - Federal Acquisition Regulations USA (subpart 7.1 "Acquisition plans", 7.1.05 "Content of written acquisition plans")

²² R. Colangelo – Contributo alla proposta di emendamento all'art. 21, commi 1bis e 7bis del Dlg 50/16 elaborata dalla associazione ITALIADECIDE – feb. 2017

di vita. La programmazione, in quanto riferita ai fabbisogni necessari al raggiungimento di obiettivi di mandato, non si riferisce necessariamente ad appalti singoli, ma può riferirsi a più appalti per l'acquisizione di risorse che complessivamente costituiscono il fabbisogno.

Il programma definisce l'obiettivo di mandato da perseguire ed il relativo contesto di riferimento, ed identifica i fabbisogni che ne derivano. Esso deve comprendere, al minimo:

- a) la valutazione delle effettive esigenze, quantitative e qualitative, anche in relazione alle risultanze della spending review;*
- b) la qualificazione delle risorse necessarie, attraverso individuazione dei requisiti e valutazione delle alternative tecniche e commerciali, anche in base alle risultanze delle consultazioni di mercato svolte secondo quanto previsto dall'art. 66 del codice;*
- c) l'ottimizzazione dei fabbisogni in relazione alle modalità di raggiungimento degli obiettivi di mandato, in termini di tipologia, modalità procedurali e contrattuali di approvvigionamento;*
- d) la valutazione dei rischi di approvvigionamento e dell'impatto sui risultati attesi, e le attività ed i costi necessari alla loro gestione;*
- e) la stima documentata del costo totale sul ciclo di vita delle risorse da acquisire, e l'individuazione delle forme di finanziamento;*
- f) le strategie contrattuali necessarie a massimizzare il beneficio diretto ed indiretto derivante dalle acquisizioni, ed a proteggere gli interessi presenti e futuri dei soggetti aggiudicatori in relazione agli obiettivi di mandato da conseguire;*
- g) la indicazione dei criteri per la valutazione dell'efficacia sia delle procedure di affidamento, che della qualità delle risorse acquisite in relazione alla loro capacità di soddisfare gli obiettivi di mandato che ne hanno determinato il fabbisogno.*

3 Una visione sistemica del procurement pubblico

Il flusso operativo del procurement pubblico si sviluppa all'interno di un contesto di norme, esigenze, vincoli il cui complesso costituisce un **SISTEMA** con più componenti che determinano la capacità di raggiungere gli obiettivi. Le componenti possono essere classificate in tre ambiti (Fig. 8):

- attuazione dei processi di approvvigionamento (flusso operativo);
- regolazione delle modalità di esecuzione (norme e vincoli);
- controllo dell'attuazione dei processi (qualità in termini di impatto sul sistema sociale nel quale si opera).

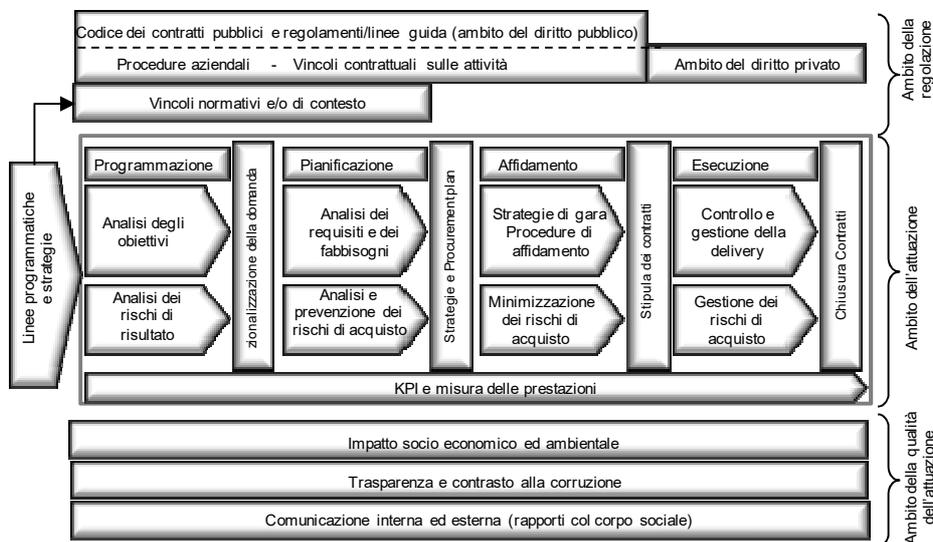


Fig. 8 – Modello sistemico del procurement pubblico

L'ambito dell'attuazione dei processi comprende lo sviluppo degli obiettivi di mandato e l'individuazione e programmazione dei fabbisogni, la loro pianificazione con l'elaborazione del procurement plan, le procedure di affidamento e l'esecuzione e controllo degli appalti. Queste macro fasi sono completate dall'analisi e gestione dei rischi, e dalla individuazione e misura degli indicatori di prestazione.

L'analisi dei rischi e la loro gestione (individuazione ed attuazione delle azioni per la loro prevenzione/mitigazione) dipendono dalle differenti fasi del processo operativo, ed il loro livello deve essere valutato in relazione all'impatto sul raggiungimento degli obiettivi di mandato. La prevenzione/mitigazione dei rischi comporta costi aggiuntivi da sostenere, che incrementano il costo totale sul ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto.

L'ambito della regolazione comprende l'insieme delle norme (leggi e/o regolamenti o procedure) che danno le regole per individuare e sviluppare gli obiettivi, per l'attuazione delle procedure di appalto, e per la costituzione e gestione dei rapporti tra le parti nella definizione ed esecuzione delle obbligazioni contrattuali.

L'ambito del controllo dell'attuazione è quello nel quale si garantisce agli stakeholder, il cittadino-contribuente e gli operatori economici, che i loro soldi sono stati spesi nel loro interesse spesi (*where does my money go?*) ed in modo corretto. In questo ambito rientrano:

- ❑ la valutazione dell'impatto socio-economico ed ambientale della spesa;
- ❑ la trasparenza delle procedure e le azioni di contrasto ad illeciti e corruzione;
- ❑ le attività di comunicazione e la gestione del rapporto verso gli stakeholder, in particolare il personale interno alle amministrazioni, i cittadini e le imprese.

3.1 La misura delle prestazioni ed i KPI

In generale nella fase di programmazione da un obiettivo di mandato si identificano più fabbisogni tra loro interdipendenti, e dalla fase di pianificazione si originano più processi di affidamento/esecuzione.

La misura delle prestazioni dei processi di spesa, dalla definizione degli obiettivi da raggiungere al soddisfacimento dei fabbisogni, deve essere applicata a:

- ❑ qualità della spesa, cioè la capacità di produrre benefici ad un costo adeguato (*Value for money*);
- ❑ prestazioni dei processi di attuazione della spesa (affidamento ed esecuzione).

La qualità della spesa è legata alla capacità di generare benefici, e la misura della prestazione dei processi di spesa deve confrontare a consuntivo i benefici effettivamente ottenuti ed il costo totale sostenuto con quelli previsti in fase di programmazione e pianificazione.

Le prestazioni dei processi di attuazione della spesa, quelli relativi ad affidamento ed esecuzione, devono essere misurate relativamente a:

- ❑ **economicità** – costo totale sul ciclo di vita in relazione all’ammontare previsto;
- ❑ **efficienza** – capacità della struttura organizzativa di svolgere le procedure in tempi e costi minimi, e di ridurre gli oneri finanziari connessi agli appalti (fasatura tra acquisizione ed impiego delle risorse);
- ❑ **efficacia** – adeguatezza dell’acquisto in termini di aderenza ai requisiti di impiego (prestazioni), ai tempi di disponibilità per l’impiego (rispetto della pianificazione), alle previsioni di costo.

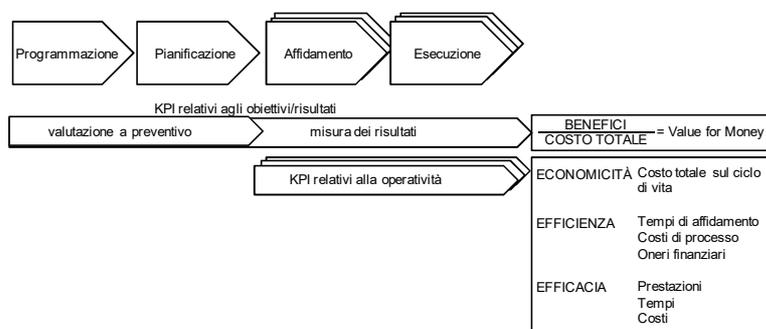


Fig. 9 – I differenti KPI lungo il ciclo di vita del procurement pubblico

3.2 L'impatto di norme e regolamenti

Lo svolgimento dei processi di spesa è vincolata dal complesso normativo che ne regola i diversi aspetti, dalla definizione degli obiettivi di mandato (che derivano dal “quadro esigenziale”, elaborato ad esempio con il DUP – Documento Unico di Programmazione) alle modalità di implementazione delle procedure di affidamento, fino all'esecuzione. In fase di definizione del progetto di spesa è necessario valutare quali sono i vincoli che potranno condizionare il risultato obiettivo (normative e regolamenti, anche di spesa), in modo da indirizzare il progetto, e successivamente i processi, in modo ottimale.

Per ogni fase, le logiche operative da mettere in atto per le attività al suo interno dipendono dalle normative di riferimento, che possono limitare la libertà di azione e quindi portare a dover attuare strategie compensative. Questo riguarda sia il progetto che l'esecuzione nello svolgimento delle procedure di affidamento, vincolando i rapporti con le amministrazioni coinvolte, con i cittadini e con il mercato dell'offerta.

3.3 L'impatto socio-economico e ambientale

La spesa pubblica ha per sua natura impatti sul sistema paese, impatti che possono riguardare il sistema sociale, il sistema economico, l'ambiente, singolarmente o anche contemporaneamente. Gli impatti possono essere positivi o negativi, a seconda dei casi, e possono derivare dall'obiettivo da perseguire, dalla esecuzione della procedura di affidamento, dalle caratteristiche o dall'utilizzo delle risorse acquisite.

L'impatto sociale è relativo agli effetti della spesa sulle componenti della società, in quanto destinataria dei risultati da perseguire (es. servizi sociali verso i soggetti deboli o svantaggiati) o in quanto coinvolte direttamente o indirettamente nella spesa (es. utilizzo diretto o indiretto di risorse private per pubblica utilità).

L'impatto economico deriva dalla necessità o scelta di reperire le risorse economiche necessarie dai cittadini (mediante imposizione fiscale o tariffe), o, al contrario, dal coinvolgimento del sistema imprenditoriale, con la possibilità, quindi di creare sviluppo.

Gli effetti sull'ambiente possono derivare dall'obiettivo stesso (es. costruire una infrastruttura alterando l'ambiente, come ferrovie, autostrade, aeroporti etc.), o dalla tipologia, caratteristiche e qualità delle risorse acquisite, ed alle modalità del loro utilizzo (es. utilizzo di materiali inquinanti, o con consumo di risorse naturali, o produzione di rifiuti, etc.).

L'effetto degli obiettivi sul sistema socio economico e sull'ambiente dovrebbe essere misurabile, in termini di benefici diretti che si intende ottenere (migliore qualità della vita per le fasce deboli, migliori servizi, etc.), di costi, sempre sociali o ambientali, che generano, di benefici indiretti che si generano (posti di lavoro, sviluppo tecnologico, acquisizione di knowhow, etc.). A questo scopo si dovrebbe fare una analisi dei fattori che intervengono e dei loro effetti, individuando un sistema di misura che renda

oggettivi i risultati dell'analisi stessa. A titolo di esempio²³, i criteri decisionali dovrebbero prendere in considerazione:

- ❑ i fattori ambientali che impattano non solo sull'ambiente, ma anche sui costi sociali e sulle componenti di spesa;
- ❑ la possibilità di integrare la sostenibilità all'interno del total cost of ownership negli approvvigionamenti;
- ❑ la introduzione della considerazione dei benefici e dei risparmi apportati dalla sostenibilità ambientale nella definizione degli obiettivi.

3.4 Trasparenza, prevenzione della corruzione e comunicazione

La spesa pubblica, come è stato osservato in precedenza, è finalizzata ad attuare le linee politiche programmatiche di governo per dare servizi a cittadini ed imprese, utilizzando i loro soldi (lo stato ha solo i soldi dei contribuenti! cfr. M. Thatcher⁽⁴⁾). Per questo motivo la sua qualità ed i risultati ottenuti rappresentano lo strumento migliore per valutare l'efficacia delle azioni di governo e di amministrazione della cosa pubblica. È stato già osservato come l'opinione pubblica abbia una percezione negativa sia sulla qualità della spesa pubblica (sprechi - dovuti a consumi eccessivi e non finalizzati, opere inutili, opere non finite – costi eccessivi, tempi lunghi, lavori fatti male, etc.), che sul sistema degli appalti pubblici (incompetenza, corruzione, burocrazia).

L'uso della programmazione della spesa pubblica a partire dalla definizione chiara degli obiettivi di mandato, ed un sistema di procurement basato su competenza, qualità, misura dei risultati, avvicinerrebbe l'azione amministrativa alle attese dei cittadini/contribuenti. Ma per scardinare percezioni negative così fortemente radicate può non essere sufficiente fare le cose bene, ma bisogna anche **DIMOSTRARLO** e **COMUNICARLO**. Bisogna **saper fare (competenze), fare (qualità dell'azione e dei risultati), far sapere (comunicare)**.

La normativa attuale impone alle amministrazioni/organismi pubblici di operare in regime di trasparenza (dare evidenza documentale di cosa si è fatto e di come lo si è fatto) e di contrasto alla corruzione (individuazione dei rischi e attuazione di azioni per prevenirli o contenerne gli effetti), definendo in anticipo come agiranno all'interno dei propri processi (piani triennali). Ma mettere online le delibere e dati di spesa analitici non è sufficiente.

Combattere la corruzione è prima di tutto una scelta amministrativa, che, dove correttamente progettata, contestualizzata ed attuata, si traduce in modelli di gestione e di amministrazione credibili ed efficienti, basati sulla programmazione della gestione del rischio e delle misure di prevenzione, e del suo coordinamento o integrazione con gli

²³ CDP North America Strategic Partner – “A paradigm shift in total cost of ownership: hardwiring sustainability across the value chain”, 6 October 2016

altri strumenti di programmazione, interni o esterni, che impattano sugli “*outcome*” dell’organizzazione²⁴.

Per quanto riguarda i piani prodotti dalle diverse amministrazioni, l’analisi effettuata dall’ANAC sulla attuazione delle norme non può dirsi esaltante. Nelle 190 pagine del rapporto²⁵ sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali delle amministrazioni si mettono in evidenza carenze importanti per quanto riguarda la impreparazione generale delle amministrazioni, la insufficiente conoscenza dei processi interni, la capacità di individuare e di gestire i rischi.

Ne consegue la necessità che nel settore degli appalti pubblici i piani relativi alla trasparenza ed al contrasto alla corruzione siano preparati correttamente, ma siano soprattutto attuati in modo efficace e completo. Alla definizione del piano complessivo per l’amministrazione/ente, deve seguire la definizione del piano per le misure specifiche adottate per gli appalti. In particolare, il piano deve essere **attualizzato per ogni obiettivo di mandato**, sviluppato in sede di programmazione, e gestito nel corso della sua esecuzione per ogni appalto, fino al termine di tutti gli appalti relativi all’obiettivo considerato.

Assicurare la trasparenza e definire ed attuare il piano di prevenzione della corruzione sono nell’ambito del “**saper fare**” e del “**fare**”. Il loro prodotto è finalizzato ad essere *opponibile a terzi*, all’utilizzo, cioè, da parte dei controllori (ANAC, Corte dei Conti, Magistratura amministrativa, Magistratura ordinaria) e dei portatori di interessi. Difficilmente sono fruibili dall’opinione pubblica, cioè dai cittadini/contribuenti che hanno interesse a conoscere come sono impiegati i propri soldi (tasse) per poter fare scelte politiche consapevoli.

Attenersi alle disposizione di legge è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per instaurare e mantenere un rapporto di fiducia con l’opinione pubblica, che è quello che permette al potere politico di creare e mantenere il consenso.

Al giorno d’oggi, per ottenere il consenso è essenziale dimostrare che gli obiettivi ci sono, hanno al centro il cittadino, e che questo produce servizi resi in modo efficace (qualità della spesa) ed efficiente (economicità dei servizi, efficienza dei processi di gestione).

La trasparenza verso il cittadino deve, perciò, essere attuata attraverso un **sistema relazionale** che preveda di raggiungerlo con modi e mezzi adeguati per generare consenso e accettazione dell’azione del sistema pubblico.

Perché il sistema delle relazioni verso il cittadino sia efficace, è necessario che esso parta da un sistema di **relazioni interne** anch’esso efficace: se manca il coinvolgimento del personale interno, difficilmente si potrà trasferire all’esterno, a cittadini ed imprese, una immagine credibile dell’amministrazione e del suo operato.

Il coinvolgimento del personale è quello che fa sì che esso “creda” alla bontà degli obiettivi per i quali lavora, e, di conseguenza, si impegni per il loro raggiungimento.

Il secondo fronte della comunicazione, con strumenti diversi, è quello verso l’esterno dell’organizzazione, per trasferire il rationale delle scelte compiute, la spiega-

²⁴ ANAC – “*Piano Nazionale Anticorruzione 2016*”

²⁵ ANAC – “*Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*”, 16 dicembre 2015

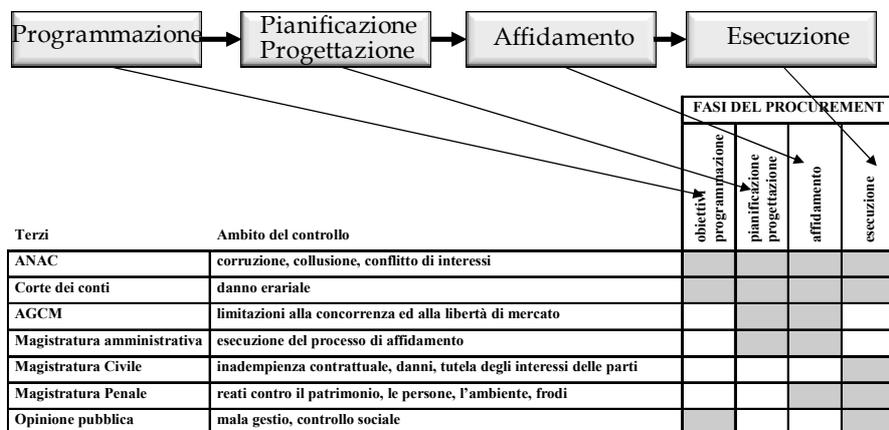


Fig. 10 – Le esigenze di accesso alle fasi del ciclo del procurement pubblico

zione delle modalità di esecuzione, l'avanzamento delle azioni, l'esito finale, i benefici ottenuti.

L'individuazione delle strategie di relazione/comunicazione, la selezione degli opinion maker da coinvolgere e le modalità di coinvolgimento, la cooptazione degli stakeholder, le azioni da intraprendere sono il risultato di un progetto che parte dalla fase di definizione degli obiettivi e programmazione dei fabbisogni, per svilupparsi nel corso di tutto il programma fino a seguire l'esecuzione degli appalti.

In modo analogo al piano di contrasto alla corruzione, sarebbe quindi opportuno che ogni centro di spesa predisponesse uno schema generale di comunicazione/relazione verso l'interno (dipendenti) e l'esterno (opinion maker, opinione pubblica), da mettere in atto fin dalla fase di programmazione degli appalti, contestualizzando sugli specifici obiettivi di mandato.

4 Quale organizzazione per il procurement pubblico

Nel settore pubblico l'acquisizione di risorse dal mercato vede coinvolti due attori, quello che ha il fabbisogno, per raggiungere il proprio obiettivo di mandato, e quello che mette in atto la procedura di affidamento per soddisfare il fabbisogno.

Per questi attori, l'attuale formulazione del codice usa indifferentemente i termini "amministrazione aggiudicatrice" o "ente aggiudicatore" (in seguito "soggetto aggiudicatore") e "stazione appaltante", dove il primo è relativo ad enti che hanno l'autorità di stipulare contratti di appalto per raggiungere gli obiettivi di mandato (*contracting authorities*), mentre per il secondo si specifica (art. 3, comma 1, lettera o) che sono anche esse "amministrazioni aggiudicatrici", dando sostanzialmente competenze e nomi diversi a quella che, nella pratica, è una unica entità funzionale.

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti hanno messo in risalto l'opportunità di dividere le responsabilità nei processi di acquisizione tra entità diverse,

sia per motivi di “contrapposizione dei ruoli”, che per le tipologie di professionalità coinvolte. Sarebbe, quindi, opportuno attuare una organizzazione nella quale il ruolo di chi decide e programma la spesa per raggiungere obiettivi di mandato, è separato da quello di chi esegue la fase di negoziazione.

In questa logica, le “stazioni appaltanti” sono organi tecnici responsabili delle attività di negoziazione, che procedono alla selezione degli operatori economici in base alle esigenze dei “soggetti aggiudicatori”, i quali perseguono obiettivi di mandato programmando i fabbisogni e gestendo la fase di esecuzione dell’appalto.

Va osservato che l’adozione di un modello di organizzazione quale quello indicato non collide con le prescrizioni del codice, ma è solo una modalità di attuazione che non altera il dettato della legge.

In questo modello, lo schema funzionale e dei rapporti tra enti aggiudicatori e stazioni appaltanti illustrato potesse essere integrato nel Dlgs 50/16, le definizioni all’art. 3 sarebbero²⁶:

*«**amministrazioni aggiudicatrici**», le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti, che hanno autonomia di spesa per l’acquisizione di lavori, forniture e servizi, e sono responsabili della programmazione della spesa, del contratto di appalto e della sua esecuzione;*

*«**enti aggiudicatori**», ai fini della disciplina di cui alla parte II del Dlgs 50/16, gli enti che sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che hanno autonomia di spesa per l’acquisizione di lavori, forniture e servizi, e sono responsabili della programmazione della spesa, del contratto di appalto e della sua esecuzione;*

*«**centrale di committenza**», un soggetto che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie;*

*«**attività di centralizzazione delle committenze**», le attività svolte su base permanente riguardanti:*

- ✓ *l’acquisizione di forniture o servizi destinati a enti aggiudicatori;*
- ✓ *l’aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a enti aggiudicatori;*

*«**stazione appaltante**», il soggetto che svolge le attività di cui alla parte II del codice, riguardanti:*

- ✓ *l’acquisizione di forniture e/o servizi destinati a enti aggiudicatori;*
- ✓ *l’aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture, servizi destinati a enti aggiudicatori.*

²⁶ R. Colangelo – Contributo alla proposta di emendamento all’art. 3 del Dlgs 50/16 elaborata dalla associazione ITALIADECIDE – feb. 2017

Naturalmente, ai “soggetti aggiudicatori” resta la capacità di negoziare autonomamente forniture, servizi ed appalti entro i limiti previsti dall’art. 37 comma 1 (impatta per meno del 5% della spesa per acquisti nella PA).

Separare i ruoli decisionali e pianificatori della spesa da quelli di negoziazione andrebbe nella direzione di migliorare la qualità dei processi dei piani triennali anticorruzione e aumentare la trasparenza dell’azione amministrativa, e permette di:

- ❑ definire chiaramente le responsabilità e di creare una “contrapposizione di ruoli” che aumenta il controllo all’interno dei processi;
- ❑ evitare sovrapposizioni di competenze che di fatto limitano le possibilità di controllo della spesa;
- ❑ semplificare l’attuazione del progetto di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, evitando i problemi che derivano dalla coincidenza con le amministrazioni aggiudicatrici (che non è detto che debbano/possano essere ridotte);
- ❑ evitare aggregazioni di comodo tra stazioni appaltanti per superare il limite della qualificazione (v. § 1.3);
- ❑ identificare e separare le professionalità necessarie alla programmazione della spesa ed alla gestione dei processi di negoziazione, rendendo possibile definire percorsi e piani per il loro sviluppo.

La separazione funzionale tra stazioni appaltanti e soggetti aggiudicatori non impedisce che ambedue possano trovare collocazione all’interno dello stesso ente, se giustificato dalle esigenze. Altrimenti, le stazioni appaltanti possono essere a servizio di più soggetti aggiudicatori, sulla base di quanto definito dall’art.37 comma 5.

Inoltre, per favorire le attività di controllo sulla esecuzione del ciclo del procurement pubblico, (programmazione affidamento esecuzione), e migliorarne efficienza ed efficacia, sarebbe utile istituire, nell’ambito territoriale, o nell’ambito regionale, uffici per il monitoraggio degli appalti, con funzione di verifica sulla qualità dei processi e di analisi statistica della spesa negli ambiti di competenza. Attualmente uffici di questo tipo sono già stati istituiti in alcune regioni.

4.1 Gli elementi distintivi delle stazioni appaltanti

Conseguentemente a quanto ipotizzato nel paragrafo precedente, i compiti delle stazioni appaltanti possono essere schematizzati come segue²⁷:

- a) *operano in autonomia nella esecuzione delle procedure di affidamento, come previsto dal codice, nell’ambito delle proprie competenze tecniche e del livello di qualificazione posseduto;*
- b) *hanno una dotazione organica proporzionata al volume di appalti di competenza; il personale appartiene ad un ruolo tecnico con competenza nello svolgimento delle attività negoziali proprie della stazione appaltante;*

²⁷ R. Colangelo – Contributo alla proposta di emendamento all’art. 37 del Dlgs 50/16 elaborata dalla associazione ITALIADECIDE – feb. 2017

- c) *provvedono a definire processi e procedure interne necessarie al funzionamento ottimale degli appalti, e sulla loro base provvedono ad elaborare il piano triennale anticorruzione;*
- d) *operano sulla base della programmazione degli enti aggiudicatori nell'ambito del piano territoriale di cui al comma 5 dell'art 31 del Dlgs 50/16, ed elaborano un proprio piano per la ottimizzazione degli appalti;*
- e) *forniscono supporto tecnico agli enti aggiudicatori in fase di programmazione, in particolare nella definizione dei fabbisogni, valutazione delle alternative, consultazioni del mercato.*

4.2 Quante stazioni appaltanti? Dimensionare il sistema

La situazione attuale, come già accennato in precedenza, vede un numero di stazioni appaltanti estremamente elevato, oltre 30.000. Questo in quanto è definita stazione appaltante ogni soggetto aggiudicatore, riconoscendo a ciascuno la competenza di procedere all'espletamento di procedure di affidamento.

La spinta alla concentrazione delle stazioni appaltanti in atto da alcuni anni, è confermata all'art. 37 del Dlgs 50/16, e all'art. 38 si stabilisce che, per operare, una stazione appaltante deve possedere determinate caratteristiche, riconosciute attraverso un processo di qualificazione in relazione ai seguenti ambiti:

- a) capacità di programmazione e progettazione;
- b) capacità di affidamento;
- c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

I requisiti di base da possedere riguardano:

- disponibilità di strutture organizzative stabili;
- presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in rapporto alle attività da svolgere;
- esistenza di un sistema di formazione ed aggiornamento del personale;
- numero di gare svolte nel quinquennio precedente e loro esito;
- rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori come stabilito dalla normativa.

Perché una organizzazione possa rispettare i requisiti suddetti, è necessario che investa sulle proprie risorse in termini di competenze, controllo e miglioramento delle prestazioni, e che abbia delle dimensioni critiche minime, con volumi di attività tali da giustificare una simile struttura.

Recenti notizie di stampa²⁸ riportano che, durante un seminario di Bankitalia sugli appalti pubblici, un dirigente del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti avrebbe riferito che «incrociando i parametri del decreto con i dati sulle amministrazioni in pos-

²⁸ Il Sole 24Ore del 30 marzo 2017, pag. 8, «Resteranno «solo» 6000 stazioni appaltanti»

nesso dell'Anac abbiamo verificato che sono circa 6mila le stazioni appaltanti che potrebbero qualificarsi».

In questa ipotesi ne conseguirebbe che, essendo circa 120mila le gare per anno (arrotondando per eccesso i dati derivati dalle relazioni annuali ANAC), ogni stazione appaltante ne gestirebbe, in media, 20. Tenendo conto che nel numero ci sono centrali di acquisto ed enti aggregatori, che gestiscono volumi di gare ben superiori, la maggior parte delle stazioni appaltanti ne gestirebbe poche gare l'anno. Una simile situazione sarebbe del tutto antieconomica e foriera di una efficienza ed efficacia estremamente bassa delle stazioni appaltanti, che non avrebbero risorse per migliorare le prestazioni.

Per assicurare un livello adeguato di operatività, le stazioni appaltanti dovrebbero gestire volumi superiori ad almeno 100 gare annue, o, se si preferisce, un volume di affidamenti superiore ai 100 milioni di euro. Questo comporta che il loro numero, tenendo conto della presenza delle centrali di acquisto regionali e nazionali, e degli enti aggregatori, non dovrebbe superare 600.

Il dimensionamento del personale deve anche tener conto delle attività ulteriori rispetto al puro affidamento, cioè quelle ausiliarie relative alla programmazione ed alla gestione dell'esecuzione degli appalti. Per queste attività sarebbe necessario sviluppare un discorso più ampio, relativamente ai ruoli svolti dai soggetti aggiudicatori e dalle stazioni appaltanti in una più precisa definizione dei processi del public procurement. In ogni caso, queste attività comportano la necessità di ulteriori risorse professionali specialistiche, oltre al buyer.

Con le stazioni appaltanti esterne agli enti aggiudicatori, e con un numero realmente gestibile per avere organizzazioni efficienti e produttive, è possibile sviluppare un sistema di competenze professionali specificatamente finalizzato al procurement pubblico, con la auspicabile introduzione del ruolo di "buyer pubblico", caratterizzato da competenze multidisciplinari, di tipo economico, giuridico, gestionale e di mercato.

5 Il contrasto ai comportamenti illeciti

I comportamenti illeciti, frodi e corruzione, sono un problema complesso e che ha forte rilevanza all'interno del procurement pubblico. Questo fa sì che il loro contrasto sia un impegno costante e sia forte l'impatto anche in termini di incremento di complessità dei processi di gestione e controllo per le stazioni appaltanti.

La criticità del settore degli appalti pubblici è messa in evidenza dal dossier Hume sulla corruzione¹⁶, secondo il quale in Italia il settore degli appalti è ritenuto corrotto dal 55% dell'opinione pubblica. E un articolo dell'*Economist*²⁹ valuta la corruzione nel settore in base al crescente numero di gare con un solo offerente (in Italia il 30% nel 2015) ed alla riduzione del numero medio di partecipanti da cinque a tre. Anche in questa analisi la PA Italiana si trova al margine delle altre amministrazioni europee, con un indice di corruzione stimato anche da questa fonte al 50% circa.

²⁹ The Economist – “*Rigging the bids*”, 19 Nov. 2016

Il fenomeno non è comunque solo italiano. Uno studio condotto a livello mondiale dalla PricewaterhouseCoopers³⁰ individua cinque aree principali soggette a frodi economiche nell'ambito della Pubblica amministrazione,

| | |
|------------------------|---|
| Proprietà pubbliche | Appropriazione indebita - sottrazione o uso improprio (es. personale) di proprietà pubbliche |
| Acquisti/appalti | Alterazione del processo "procure to pay" allo scopo di ottenere un beneficio personale diretto o indiretto |
| Corruzione con dazioni | Interventi distortivi su comportamenti e processi allo scopo di favorire terzi dietro corresponsione di denaro o favori |
| Risorse umane | Distorsione dei processi di assunzione, gestione e retribuzione (specie premiale) del personale |
| Falsi contabili | Alterazione di dati contabili al fine di perseguire vantaggi personali o di mascherare comportamenti impropri. |

Le frodi nell'area acquisti/appalti sono rilevanti nel 42% dei casi, e, al loro interno, la fase a più alto rischio è quella del pagamento.

L'analisi svolta nel Regno Unito dalla NFA - National Fraud Authority relativa al 2012³¹ valuta in 2,3 Miliardi di Sterline l'ammontare delle frodi nel procurement pubblico, su un volume di acquisti totale di 227 Miliardi di Sterline.

La ragione per la quale negli appalti pubblici sono frequenti i comportamenti illeciti è ovvia, dato l'elevato valore economico complessivo del settore, e spesso da controlli laschi e criteri di valutazione inadeguati che li facilitano. La risonanza del fenomeno è dovuta al fatto che gli illeciti hanno come obiettivo il denaro pubblico, cioè quello del contribuente.

Ovviamente anche nel settore privato si riscontra una situazione non dissimile. La spesa per acquisti in questo caso vale tra il 40% e l'80% dei costi aziendali, a seconda del settore economico. Uno studio³² dell'Università di Portsmouth valuta che nel Regno

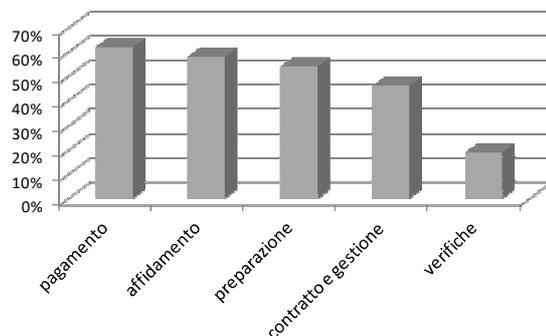


Fig. 11 – Il rischio di illeciti nelle fasi del procurement

³⁰ PricewaterhouseCoopers "Fighting fraud in the public sector", Feb. 2015

³¹ National Fraud Authority – "National fraud indicator", June 2013

³² Univ. of Portsmouth, Centre for Counter Fraud Studies, "Annual Fraud Indicator 2016"

Unito l'incidenza delle frodi nel procurement nel settore privato superi quella del settore pubblico, con una percentuale che potrebbe arrivare al 4,8%.

In generale, la frode consiste nel compiere azioni specifiche con il deliberato scopo di ottenere un vantaggio personale a scapito di terzi oppure di causare danni a terzi. Nel caso del procurement, la frode è un'azione deliberata volta ad influenzare una qualunque fase del processo di acquisto, allo scopo di ottenere un vantaggio economico proprio o causare un danno diretto o indiretto a terzi. La frode può essere compiuta da soggetti esterni all'organizzazione (fornitori o subfornitori) o da personale interno, singolarmente o in associazione tra loro.

Le frodi possono essere perpetrate:

- ❑ direttamente da appaltatori o subappaltatori, autonomamente o in associazione, alterando la procedura di affidamento con accordi miranti a turbarne il corretto svolgimento (collusione per pilotare l'assegnazione o fissare i prezzi), o in sede di esecuzione, alterando la consegna e/o la fatturazione, etc.;
- ❑ con il coinvolgimento del buyer, attraverso corruzione o collusione, o come conseguenza di condizioni derivanti dal conflitto di interessi.

I due ambiti principali delle frodi sono relativi al pre-contratto (fase di aggiudicazione) ed al post-contratto (fase di esecuzione). La frode in fase di aggiudicazione è complessa e non sempre facilmente rilevabile. Comprende fissazione dei prezzi, accordi, favoreggiamento, rivelazione di informazioni riservate, uso improprio di criteri di valutazione discrezionali. La frode in fase di esecuzione, poiché i contratti sono già in atto, nella maggior parte dei casi è relativa a

- ❑ pagamenti in eccesso ai fornitori, attraverso fatturazioni false o duplicate, addebito di spese non sostenute (es. phantom supplier), alterazione delle quantità fornite (materiali, manodopera);
- ❑ pagamenti per lavoro scadente o non eseguito secondo le condizioni contrattuali,
- ❑ sovrapprezzi.

Il coinvolgimento di più soggetti nell'azione illecita può essere relativa ad altri operatori economici, a dipendenti del committente, a soggetti in carico delle attività di controllo della fornitura o di valutazione dell'offerta. Le diverse modalità di coinvolgimento sono:

- ❑ Corruzione: Coinvolgimento del personale con la promessa di benefici non dovuti che ne influenzano il comportamento, fino a svolgere attività illegali o a non svolgere compiti specifici;
- ❑ Collusione: Un accordo riservato tra due o più soggetti per ottenere un guadagno illegalmente, frodando altri soggetti ledendone i diritti, o per apparire avversari anche se tra loro d'accordo;
- ❑ Conflitto d'interessi: Esistenza di interessi finanziari nell'attività del fornitore. Questo può essere nella forma di partecipazione nell'attività economica, o di rapporto stretto con persone (coniuge, o altri familiari) che lavorano per il fornitore e che possono avere vantaggi dalle scelte. Ognuna di queste situazioni riduce la capacità di condurre il business nell'ottica dell'interesse del committente.

5.1 I comportamenti illeciti nel ciclo di vita del procurement

La natura della frode nel procurement differisce nelle fasi principali del ciclo che vanno dall'avvio della procedura di acquisto alla chiusura del contratto, quelle preparatoria, negoziale e contrattuale.

Nelle fasi preparatoria e negoziale generalmente i comportamenti illeciti si manifestano con il tentativo di interferire col processo di scelta, sfruttando carenze nella gestione delle procedure, o attraverso la collusione tra offerenti, o corruzione dello staff. Esempi sono le offerte di copertura, gli scambi di informazioni, la rotazione degli appalti, la fissazione del prezzo, il passaggio di informazioni riservate verso alcuni soggetti.

Nella fase successiva all'assegnazione del contratto, quella di esecuzione della fornitura, le frodi riguardano l'elusione di controlli, le carenze nella fornitura (es. minore impiego di materiale o di manodopera, o di qualifica professionale), la fatturazione in eccesso rispetto alla consistenza della fornitura, doppie fatturazioni, etc. La differenza tra i due casi è che nella fase precontrattuale le frodi sono difficili da provare, per cui l'obiettivo è cercare di prevenirle, mentre nella fase contrattuale esse sono favorite dalla carenza del controllo, ma in generale dimostrabili e prevenibili.

5.2 Il rapporto col fornitore ed i comportamenti illeciti

Il comportamento illecito in sede di fornitura è direttamente relazionabile con le caratteristiche del fornitore. Sia che agisca in autonomia che in associazione con altri operatori economici o con individui che operano per conto del committente, le azioni illecite, di qualsiasi tipo, sono una conseguenza del livello di correttezza, eticità, onestà dell'imprenditore.



Fig. 12 – Tipologie di comportamenti illeciti per fase del ciclo del procurement

Nel rapporto commerciale, la contrapposizione tra buyer e fornitore è tanto più difficile e critica quanto più basso è il livello di conoscenza reciproca. In generale il problema dipende da due elementi:

- ❑ la diversità dell'interesse – ciascuno persegue il proprio;
- ❑ l'asimmetria informativa tra le parti – una delle parti sa più cose dell'altra, e utilizza questa conoscenza per proteggere i propri interessi, anche contro quelli dell'altra parte.

Negli acquisti il fornitore deve eseguire una fornitura secondo i requisiti e le condizioni definite dal buyer. Le due parti hanno interessi divergenti:

- ❑ la massimizzazione del profitto il fornitore;
- ❑ la soddisfazione del fabbisogno in modo economicamente vantaggioso il buyer.

Quando si costituisce il rapporto di fornitura, in particolare se è un nuovo rapporto, in generale esiste una asimmetria informativa tra obiettivi del buyer ed obiettivi e capacità del fornitore.

Spesso il buyer non esprime in modo adeguato i suoi requisiti, ed il fornitore, che sa più cose del buyer relativamente alle proprie capacità ed obiettivi, può approfittare di questa asimmetria informativa, per nascondere i propri limiti o per indirizzare le scelte verso soluzioni a lui favorevoli.

D'altra parte, la scarsa conoscenza delle effettive capacità e del modo di comportarsi del fornitore, può portare a perdita di qualità, prestazioni insoddisfacenti, ritardi, mancato raggiungimento degli obiettivi del buyer. Quasi sempre questo comporta un costo, che rientra tra quelli indotti dal rischio. Gli effetti negativi dell'asimmetria informativa si classificano come:

- ❑ selezione avversa – fornitori selezionati in base a informazioni incomplete, con conseguente indeterminazione dei risultati e sottostima dei rischi;
- ❑ azzardo morale – situazioni nelle quali i fornitori tendono a ribaltare sul buyer i rischi conseguenti al contratto;
- ❑ conflitto di interessi – per soddisfare il proprio interesse, il fornitore agisce contro l'interesse del cliente.

La selezione avversa impatta direttamente sul risultato della fornitura, o comunque sugli interessi del buyer, principalmente per problemi legati a:

- ❑ capacità del fornitore di operare e/o fare business;
- ❑ caratteristiche della fornitura, in relazione al beneficio che deve generare;
- ❑ livello della prestazione del fornitore;
- ❑ capacità o correttezza del fornitore nella gestione del rapporto contrattuale.

L'azzardo morale ed il conflitto di interessi derivano da un comportamento del fornitore che si può inquadrare nell'ambito delle attività non etiche o eventualmente illecite, fino anche a rientrare nell'ambito delle frodi. Il vantaggio che deriva al fornitore dalla maggiore conoscenza della situazione, può comportare:

- ❑ la supplier induced demand, cioè capacità del fornitore di agire sulla percezione del fabbisogno da parte del buyer, andando oltre quello effettivo, ed espandendo i limiti della fornitura generando domanda;
- ❑ l'accettazione da parte del fornitore di requisiti che sa essere carenti, con possibilità di guadagnare di più o impegnandosi meno, o chiedendo successive integrazioni economiche in fase di esecuzione della fornitura;
- ❑ l'addebito di attività non svolte o costi non sostenuti, in assenza di adeguato controllo.

Il conflitto di interessi può manifestarsi in situazioni nelle quali il fornitore sfrutta, a proprio vantaggio, l'acquisizione di conoscenza, o di informazioni riservate, etc., senza riconoscere diritti al committente. Un esempio è l'uso improprio della proprietà intellettuale, eventualmente a favore di terzi, ma anche lo sfruttamento di informazioni per acquisire vantaggi in ambiti competitivi contro gli interessi del buyer.

L'impatto del rischio derivante dall'asimmetria informativa, così come in generale del rischio legato agli approvvigionamenti, si lega principalmente all'esito della fornitura nell'ambito dell'organizzazione acquirente, ma non solo. Infatti un problema rilevante è la gestione del rischio indotto dalla fornitura, o dal comportamento del fornitore verso terze parti, rischio che, in genere, resta nella responsabilità dell'acquirente.

La protezione dei terzi dai rischi è un argomento importante che si applica a tutti i settori: quando prestazioni eseguite con l'uso di mezzi, cose o persone acquisite da un fornitore causano danno a terzi, la responsabilità resta in capo a chi ha fatto ricorso al fornitore, anche per le inadempienze di questo.

5.3 Gli sprechi: precursori o spie dei comportamenti illeciti?

Uno spreco può essere definito come un uso improprio di risorse che non soddisfa in modo adeguato i bisogni, o produce un reddito o un risultato inferiore al costo delle risorse impiegate. Lo spreco si concretizza, a livello economico, come un impiego di denaro che non genera benefici. Denaro che, nel caso della PA, è del contribuente, creando, quindi, un danno per l'interesse pubblico.

Esempi di sprechi, classificati o meno come tali, sono numerosissimi. Tra questi ci sono le opere incompiute, considerate tali quando non terminate per esaurimento dei fondi, fallimento dell'appaltatore, recesso dal contratto da parte dell'amministrazione appaltante. Di queste se ne contano al 2015 874³³, per un importo speso di 4,871 miliardi di Euro, e con una previsione di spesa a finire di 3,178 miliardi. Tra queste opere alcune sono ferme da moltissimi anni (es. la Città dello Sport di Tor Vergata a Roma, 202 milioni di Euro, 400 a finire), anni nei quali, forse, hanno perso valore ed utilità.

Oltre alle opere incompiute, teoricamente terminabili, c'è un numero altrettanto elevato di casi che non vedranno mai un termine, come i treni acquistati e mai usati, perché incompatibili con i requisiti del sistema ferroviario obiettivo (125 miliardi di Lire)

³³ Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, www.serviziocontrattipubblici.it/simoi.html

ed ora in corso di distruzione, la metropolitana di Latina, o le stazioni ferroviarie iniziate negli anni '80, e mai raggiunte da un treno o addirittura da una linea ferroviaria.

In termini generali, gli sprechi possono essere classificati in tre grandi categorie³⁴ :

- ❑ l'inefficienza produttiva, per sprechi nella produzione o nell'organizzazione;
- ❑ le inefficienze gestionali che generano cattiva allocazione delle risorse disponibili;
- ❑ le inefficienze economiche, per spese che generano benefici inferiori al costo delle risorse economiche impiegate.

L'origine degli sprechi può essere dovuta a decisioni e/o comportamenti di tipo

- ❑ doloso, per ottenere o procurare vantaggi non in relazione agli obiettivi di mandato;
- ❑ colposo, determinati da scarsa conoscenza o insufficiente valutazione delle condizioni, delle soluzioni, delle alternative.

Nell'ottica della prevenzione dei comportamenti illeciti, siano essi frodi o danno per le finanze pubbliche, gli sprechi vanno identificati e prevenuti in fase di valutazione preliminare della spesa – valutazione della fattibilità e del beneficio atteso.

5.4 Le innovazioni del codice ed il contrasto agli illeciti

Come emerge da quanto detto in precedenza, la fase di programmazione è quella che, partendo dagli obiettivi di mandato ed analizzando le diverse soluzioni possibili, anche quelle offerte dal mercato, identifica i fabbisogni in base al rapporto ottimale tra benefici generati (nell'ambito degli obiettivi) e costo indotto. In questo modo si possono ridurre gli sprechi, e incanalare i fabbisogni in modo da prevenire le azioni tendenti a forzare soluzioni (spesso costose e inadeguate) sulla base dell'urgenza, che, di per sé porta ad eludere regole e procedure.

Naturalmente l'implementazione delle fasi di programmazione e pianificazione deve essere attuata in modo da curare non solo il rispetto del dettato della norma, come puro processo amministrativo, ma deve portare ad incidere profondamente sul modo con il quale si mettono in relazione obiettivi di mandato, identificazione del fabbisogno di risorse e loro qualificazione, allineando le esigenze alle capacità dell'offerta di mercato.

L'approccio puramente amministrativo, che giustifica la posizione "*la forma è sostanza*", finalizzata a preconstituire gli elementi di salvaguardia dal danno erariale o dal reato penale, è quella che più comunemente si incontra, e che permette poi la nascita di comportamenti opportunistici quando non illeciti.

Programmazione e pianificazione di qualità sono indispensabili per soddisfare i criteri del piano anticorruzione (che andrebbe esplicitamente esteso al contrasto alle frodi) richiesto dall'ANAC, nel quale vanno identificati i possibili rischi e individuate le azioni di prevenzione/contrasto entrando nella sostanza dei processi, non solo attraverso la verifica del rispetto formale della norma.

³⁴ P. Giarda, "*Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica - un rapporto preliminare*", 2012

Questa è la sostanza delle indicazioni date nei paragrafi precedenti, nei quali si è suggerito l'approccio delle strutturazione di processi di appalto che, nel rispetto delle norme, rendano predefiniti e trasparenti tutti i passi che portano dalla individuazione dell'obiettivo di mandato al suo raggiungimento con l'acquisizione ed utilizzo di risorse esterne.

La fase dell'affidamento nella nuova normativa si arricchisce con la introduzione della considerazione del costo totale sul ciclo di vita delle risorse da acquisire, al posto del puro prezzo, e il vincolo di utilizzare il criterio di valutazione basato sull'economicamente più vantaggioso. Questi sono elementi che possono aiutare a contrastare comportamenti illeciti. Infatti, la richiesta di valutare il costo totale impone di individuare (e documentare) il ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto, con i relativi fattori di costo ed il loro effetto. Inoltre, il criterio dell'economicamente più vantaggioso richiede di individuare benefici oggettivamente quantificabile, in relazione a quanto previsto nella programmazione (obiettivo di mandato), e di valutare il rapporto beneficio costo utilizzando non il prezzo, ma il costo totale sul ciclo di vita.

La riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la loro qualificazione dovrebbe elevare la professionalità messa a disposizione del soggetto aggiudicatore, e creare un rapporto di minore dipendenza per migliorare l'oggettività della procedura di affidamento. Inoltre, l'impiego di valutatori specializzati nel settore, selezionati per sorteggio dall'albo ANAC, e esterni alla stazione appaltante dovrebbe impedire la collusione (anche se non necessariamente la corruzione).

La definizione più puntuale delle regole per il controllo dell'esecuzione dovrebbe permettere un controllo di merito sull'appalto, contrastando le possibili condizioni di frode da parte del fornitore. Naturalmente anche in questo caso resta aperto il capitolo del comportamento del personale addetto al controllo della delivery, degli aspetti contrattuali, e dei pagamenti. A questi elementi interni al codice va aggiunta l'opera di vigilanza dell'ANAC.

Il nuovo codice, in definitiva, contiene gli strumenti per il contrasto alla corruzione e, in parte, alla frode nel procurement pubblico. Naturalmente l'efficacia del contrasto ai comportamenti illeciti dipende non solo dalla norma, ma dalla capacità di applicarla con l'implementazione di processi operativi efficaci, trasparenti, con controlli adeguati, e con l'impiego di personale dedicato e competente.

6 Procurement, etica e responsabilità sociale³⁵

Il sistema normativo è uno strumento necessario per la gestione del procurement pubblico, ma, anche se integrato con linee guida, non è di per sé sufficiente a creare un sistema realmente in grado di prevenire e contrastare corruzione e frodi. Le analisi sul grado di corruzione nei sistemi pubblici, condotte anche da organizzazioni internazionali, mostrano come le normative da sole non li evitino. L'Italia, con le sue normative complesse e articolate, occupa i posti più in basso della classifica della nazioni per incidenza del fenomeno della corruzione.

Per contrastare i comportamenti illeciti è necessario che alle norme si affianchi un sistema sociale nel quale sia privilegiata la correttezza dei comportamenti, e sia considerato riprovevole (con emarginazione sociale) ogni comportamento scorretto. Se la morale è individuale e l'etica è collettiva, è necessario creare le condizioni per cui il sistema organizzativo sia basato in modo evidente sul comportamento sociale etico, così da emarginare (o espellere) chi non ne accetta i principi. Naturalmente questo richiede l'esistenza di un sistema sanzionatorio efficace (adeguatezza e certezza della pena) ed efficiente (in grado operare in tempi brevi), tale da rendere non conveniente il comportamento illecito.

Il ruolo del procurement management è quello di gestire il rapporto commerciale con il mercato, e, conseguentemente, di indirizzare la spesa verso le imprese selezionate con il processo di negoziazione. Ne deriva la responsabilità della corretta conduzione del processo di negoziazione, perché risponda all'obiettivo di amministrare il denaro messo a disposizione da azionisti o contribuenti con oculatezza e competenza, nell'interesse dell'organizzazione e dei suoi stakeholder.

Il modo con il quale sono gestiti gli acquisti pubblici, ed il comportamento di quanti sono coinvolti in tale gestione, sia all'interno che all'esterno, ha effetto sulla reputazione commerciale dell'organizzazione, facendo da disincentivo alla corretta e proficua competizione dell'offerta, e incidendo sui rapporti con il cittadino: un buyer non rispettabile non può essere percepito come un rispettabile gestore del denaro pubblico.

Reputazione è la "diffusa convinzione sul comportamento o moralità" di un individuo o di una organizzazione, e la sua considerazione impatta sul livello di credibilità che l'ambito sociale attribuisce alla integrità, capacità, affidabilità di cui si gode. Nel contesto del procurement management, la reputazione dipende da come si gestiscono i tre fattori principali:

- ❑ l'etica, cioè la capacità di imporre e rispettare principi morali e comportamentali, conducendo gli affari in modo corretto e trasparente;
- ❑ la responsabilità sociale, cioè la integrazione volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate, rispettando gli individui, le organizzazioni e la società nel suo complesso;

³⁵ Basato su: R. Colangelo – “*Spendere Wisely and Well*” Franco Angeli, Milano, 2015, pagg. 39-42

- ❑ il rischio, cioè la capacità di prevedere e gestire eventi e comportamenti che possono influenzare negativamente la capacità di raggiungere gli obiettivi, ma anche di proteggere gli interessi degli stakeholder, anzitutto i destinatari dell'output dell'organizzazione.

Ogni organizzazione è soggetta a forze e pressioni esterne ed interne. Quelle interne derivano dalla cultura e dalla capacità manageriale dell'organizzazione, quelle esterne derivano dalle condizioni economiche, leggi e regolamenti, opinione pubblica, gruppi d'interesse, entità politiche. Per minimizzare l'influenza negativa di queste pressioni, il procurement management deve operare sulla base di politiche, regole e criteri di comportamento definiti e condivisi, combinando la capacità professionale con chiari standard etici di integrità, valori e lealtà.

Queste considerazioni portano a ritenere che, nella gestione del procurement, è essenziale mettere al giusto livello le esigenze di "accountability", cioè di dimostrabilità assoluta del rispetto delle condizioni alla base della propria responsabilità. I punti fondamentali di questa accountability sono:

- ❑ la relazione con il mercato dell'offerta, per superare le conseguenze dell'asimmetria informativa (cfr paragrafo 7.2) e migliorare la qualità dei risultati;
- ❑ la definizione ed il rispetto di un sistema di comportamenti etici, e il contrasto delle frodi connesse al rapporto commerciale;
- ❑ il rispetto delle esigenze che derivano dalla responsabilità sociale e della sostenibilità connesse al procurement.

In sostanza, è necessario che il procurement management operi in un sistema fatto non solo di procedure e competenze tecniche, ma anche di cultura, linee guida e comportamenti finalizzati all'attuazione dei principi etici dell'organizzazione, e che ogni sua attività sia assolutamente trasparente e verificabile in tutte le fasi.

Il mancato rispetto delle regole "sociali" nei comportamenti e decisioni, di singoli o organizzazioni, porta a possibili conseguenze (rischi), che dipendono dall'ambito nel quale sono poste le regole e dalla controparte.

La tabella seguente³⁶ fornisce un quadro concettuale degli ambiti delle regole e delle conseguenze potenzialmente derivanti da comportamenti che non li rispettano.

| AMBITO | CONTROPARTE | POSSIBILE RISCHIO |
|----------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Leggi e regolamenti | Stato | Penale, civile, danno erariale |
| Politiche e procedure | Azienda/Organizzazione | Perdita del lavoro |
| Standard, linee guida, requisiti | Gruppi sociali | Emarginazione sociale |
| Norme, morale | Società | Perdita di autostima |

³⁶ Rielaborata da: ISM – Institute for Supply Management, Principles of sustainability and social responsibility, Tempe, AZ, USA, 2012

6.1 L'etica negli acquisti

Il ruolo commerciale che il procurement management svolge nei confronti del mercato riveste un carattere di estrema delicatezza, in quanto implica un rapporto di fiducia diffusa tra le parti che sono coinvolte:

- ❑ la struttura interna, che negozia con il mercato;
- ❑ il cliente interno, che spende sul suo budget per soddisfare esigenze che impattano economicamente e funzionalmente sul proprio risultato;
- ❑ il mercato, che, per poter creare una situazione di concorrenza efficace, deve avere fiducia nella imparzialità della controparte;
- ❑ il management, che è responsabile del denaro del contribuente o dell'azionista che viene speso attraverso il procurement;
- ❑ il contribuente (settore pubblico) o l'azionista (settore privato), il cui denaro è speso e che è destinatario del risultato ottenuto con quella spesa (servizi pubblici, risultati economici).

Pertanto è necessario che l'organizzazione operi secondo principi etici, tali da garantire:

- ❑ un processo di acquisto trasparente nei confronti sia del committente che dei fornitori;
- ❑ una selezione dei fornitori fatta secondo criteri definiti e verificabili;
- ❑ una valutazione delle offerte condotta in modo trasparente, possibilmente secondo una metodologia che segua criteri standard;
- ❑ rapporti con i fornitori affidati a chi è responsabile del processo di acquisto (cioè, unicità di gestione lungo tutto il ciclo di acquisto);
- ❑ requisiti di acquisto, cioè la descrizione dell'oggetto del contratto e dei termini contrattuali, definiti in modo chiaro ed oggettivo, per evitare sia incomprensioni che sospetti;
- ❑ comportamenti nelle trattative e nella stesura dei contratti tenuti secondo la buona fede.

Le linee di condotta che assicurano il rispetto dei principi dell'etica devono far parte delle politiche aziendali, essere chiare e trasparenti, pubbliche, condivise con il personale, oggetto di attività di formazione. In particolare, il procurement management deve applicarle con cura particolare. L'ISM, Institute for Supply Management, ha pubblicato³⁷ gli standard e le linee guida per il settore, che sono riassunte nei seguenti punti:

1. prevenire condotte, o atteggiamenti, non etici nelle relazioni, nelle azioni e nelle comunicazioni;
2. garantire che ogni attività privata, professionale o altra, non sia in conflitto con gli interessi legittimi del datore di lavoro;

³⁷ ISM – Institute for Supply Management, Principles and standards of ethical supply management conduct, Tempe, AZ, USA, 2012

3. evitare comportamenti o azioni che possono influenzare, o anche sembrare influenzare, negativamente decisioni relative alla gestione delle forniture;
4. svolgere le attività fiduciarie con ragionevole attenzione ed autorità per generare valore per il datore di lavoro;
5. promuovere lo sviluppo di relazioni positive tra fornitore e cliente;
6. mettere in atto comportamenti improntati alla responsabilità sociale e sostenibilità nella gestione delle forniture;
7. proteggere le informazioni riservate e proprietarie;
8. evitare accordi impropri di reciprocità con i fornitori;
9. conoscere e rispettare la lettera e lo spirito delle leggi e regolamenti e degli accordi esistenti relativi alla gestione delle forniture;
10. sviluppare le competenze, ampliare le conoscenze e svolgere le attività professionali con competenza e diligenza.

6.2 Responsabilità sociale e sostenibilità

L'evoluzione globale del business ed il suo impatto su più livelli, sociale, ambientale e commerciale, pone una serie di problematiche relative alle modalità con cui esso viene condotto.

In particolare, c'è il rischio che gli interessi individuali possano essere lesivi degli interessi generali, sia dei soggetti più deboli, alterando le condizioni di lavoro e di concorrenza, che delle generazioni future, con gli effetti sull'ambiente.

Per evitare questo, le Nazioni unite hanno elaborato dieci principi per la sostenibilità, che dovrebbero essere assunti da tutte le organizzazioni come base comune per la definizione delle politiche di Corporate sustainability, e che sono ³⁸:

| | | |
|---------------|-------------|---|
| Diritti umani | Principio 1 | supportare, rispettare e proteggere i diritti umani proclamati a livello internazionale; |
| | Principio 2 | essere certi di non essere, direttamente o indirettamente, in alcun modo complici di pratiche non rispettose dei diritti umani; |
| Lavoro | Principio 3 | difendere la libertà di associazione e l'efficace riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva; |
| | Principio 4 | impegnarsi alla eliminazione di ogni forma di sfruttamento del lavoro; |
| | Principio 5 | impegnarsi alla completa abolizione del lavoro minorile; |
| | Principio 6 | perseguire l'eliminazione di ogni discriminazione relativa alle condizioni di impiego e occupazione; |
| Ambiente | Principio 7 | avere un approccio mirante a supportare le sfide ambientali; |

³⁸ United Nations - Global Compact Office, Global Corporate Sustainability Re-port 2013, September 2013

| | | |
|----------------|--------------|---|
| | Principio 8 | intraprendere iniziative per diffondere la crescita di una coscienza ambientalista; |
| | Principio 9 | incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente; |
| Anticorruzione | Principio 10 | impegnarsi contro la corruzione in tutte le sue forme e manifestazioni. |

L'enfasi sulla responsabilità sociale e sulla sostenibilità nei comportamenti delle imprese e, più in generale, delle organizzazioni, trova un punto centrale di attuazione nell'ambito del procurement, attraverso cui passa la parte più consistente dei flussi di denaro del sistema economico, e che è l'input per le attività produttive.

La responsabilità sociale è conseguente alla implementazione e rispetto di un quadro di politiche organizzative e procedure, finalizzate a produrre benefici misurabili per il proprio ambito di riferimento, e, per estensione, per l'individuo, l'organizzazione e la società, e si esplica attraverso comportamenti conseguenti.

La sostenibilità è la capacità di soddisfare i bisogni correnti senza danneggiare la possibilità per le future generazioni di soddisfare i propri nel tempo, in termini di fattori economici, ambientali e sociali.

I comportamenti, in questo quadro, non sono solo un impegno morale, che generalmente si rispecchia in codici di comportamento aziendali, ma anche il rispetto di leggi, regolamenti, standard ed accordi commerciali.

Nel caso italiano, riferimenti immediati sono al Dlgs 231/01, "Responsabilità amministrativa delle società e modelli di organizzazione, gestione e controllo" ed alla legge 190/12 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illealtà nella pubblica amministrazione".

L'ISM – Institute for Supply Management, ha definito i principi³⁹ cui si devono attenere i professionisti del procurement management nello svolgimento dei propri compiti, principi che sono indicativi e riassunti di seguito:

1. contrasto della corruzione in tutte le sue forme, incluse estorsioni e tangenti;
2. salvaguardia della diversità, e inclusione di una forza lavoro e di un mercato dell'offerta che ragionevolmente rappresentino l'ambiente sociale ed economico in cui l'organizzazione opera;
3. tutela, conservazione e vitalità dell'ambiente naturale;
4. assunzione diretta di un comportamento etico, e promozione della condotta etica in tutta la catena di fornitura;
5. integrità finanziaria e trasparenza in tutti i rapporti e le decisioni connessi alle attività commerciali;
6. promozione della cittadinanza globale, l'obbligo etico e morale di agire per il bene della società a livello locale, a livello globale e al livello virtuale;
7. promozione di salute e sicurezza, la condizione di essere protetto o libero dal verificarsi del rischio di lesioni, pericolo, fallimento, errore, incidenti, danni e perdite di vite umane;

³⁹ ISM – Institute for Supply Management, "Principles of sustainability and social responsibility", Tempe, AZ, USA, 2012

8. salvaguardia dei diritti umani, che sono riconosciuti universali e naturali, indipendentemente dalla giurisdizione legale e dai fattori locali;
9. protezione e rispetto dei diritti del lavoro a livello globale;
10. ricerca della sostenibilità nel soddisfare i fabbisogni, rispettando i vincoli economici, ambientali e sociali necessari a garantire i bisogni delle generazioni future.

Nell'attuazione di un sistema di procurement management coerente con gli obiettivi della responsabilità sociale, è necessaria la definizione dei principi ai quali l'organizzazione e le persone che in essa lavorano devono attenersi, a cui devono seguire linee guida, attività formative e sistemi di monitoraggio, per assicurare l'effettiva messa in pratica dei principi stessi.

L'adozione di politiche nell'ambito della responsabilità sociale è anche lo strumento mediante il quale una organizzazione dimostra la sua volontà e capacità di rispettare gli stakeholder, e di operare anche nel loro interesse. Le politiche centrate sulla responsabilità sociale, però, non sono da sole in grado di produrre benefici tangibili sul business dell'organizzazione. Uno studio McKinsey⁴⁰ mostra che quando organizzazioni con un basso livello di qualità mettono in evidenza le iniziative e le politiche che hanno intrapreso nel campo della responsabilità sociale, queste vengono percepite come un diversivo per spostare l'attenzione del mercato dai risultati non soddisfacenti. Al contrario, in organizzazioni con alto gradimento da parte degli stakeholder, le stesse iniziative vengono percepite in modo favorevole, alzando ulteriormente il livello di gradimento.

Lo studio condotto da Accenture per le Nazioni Unite⁴¹, intervistando mille amministratori delegati, rileva come il 67% ritenga che il business non stia facendo abbastanza nella direzione delle sfide globali offerte dalla sostenibilità. Per altro, gli intervistati dichiarano di percepire la spinta verso la sostenibilità del business, e di essere sensibili al problema, ma di essere limitati dalle aspettative del mercato e dal clima economico che richiedono risultati (economici) nel breve termine. La grande maggioranza degli amministratori rimane convinta che la sostenibilità può essere la strada per nuove occasioni di crescita ed innovazione, **ma è necessario disporre di metodi di quantificazione del valore economico della sostenibilità nell'ambito del business.**

Per quanto riguarda la sostenibilità nell'ambito degli approvvigionamenti, questa può addirittura costituire un fattore di ritorno economico, prescindendo dall'aspetto degli acquisti "verdi" e del loro valore in termini sociali, ma orientando la domanda interna verso soluzioni che riducano i consumi e favoriscano il riuso ed il riciclo, passando da un modello di economia "lineare" ad uno di economia "circolare".

La crescita dell'economia nel secolo passato, favorita dalla disponibilità di risorse a costi sempre più bassi, dovuti all'evoluzione tecnologica ed a sistemi produttivi basati sulla globalizzazione delle catene di fornitura, ha portato ad un modello lineare, nel quale si passa dalle risorse naturali, alla loro trasformazione, al consumo, senza una strategia di riuso o di rigenerazione dei sistemi naturali utilizzati.

⁴⁰ Bhattacharya CB, Korschun D., Sen S., "What really drives value in corporate responsibility?", McKinsey Quarterly 2012 n. 1

⁴¹ Accenture – United Nations, "The UN Global Compact-Accenture CEO Study on Sustainability", September 2013

Il nuovo paradigma dell'economia che si propone è quello della circolarità, nel quale si tende a riutilizzare, o rigenerare, quello che resta a valle del consumo. Il packaging è un esempio di questa possibilità, con il riutilizzo o la rigenerazione dei contenitori, ad es. di bevande o degli imballi. Si stima ⁴² che il valore dei materiali che possono essere riutilizzati in qualche modo è nell'ordine dei trilioni di dollari, di cui solo una parte minoritaria è oggi riutilizzata (circa il 20%).

Naturalmente, per ottimizzare il ritorno economico è necessario ridurre i costi di riutilizzo o ricondizionamento, e questo richiede l'impostazione di un processo di "reverse logistics" che, partendo da una progettazione per il riuso, rende economica la raccolta e la reimmissione dei materiali nel circolo produttivo. Qui il procurement management può dare il suo contributo, attraverso l'azione di orientamento o di supporto della domanda interna verso una offerta di mercato che sia preparata ad offrire prodotti progettati per un'alta possibilità di riuso o ricondizionamento.

⁴² Ellen MacArthur Foundation, "*Toward the Circular Economy*", 2013