

La qualificazione delle stazioni appaltanti: opportunità e strumenti per l'implementazione di un modello nazionale

Il punto di vista delle pubbliche amministrazioni e delle imprese



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

In collaborazione con:



Associata a European
Foundation Centre, a
European Group of
Public Administration
- Bruxelles e a
Federculture



Sistema di gestione per
la qualità certificato
ISO 9001 2008

Agenzia formativa
accreditata

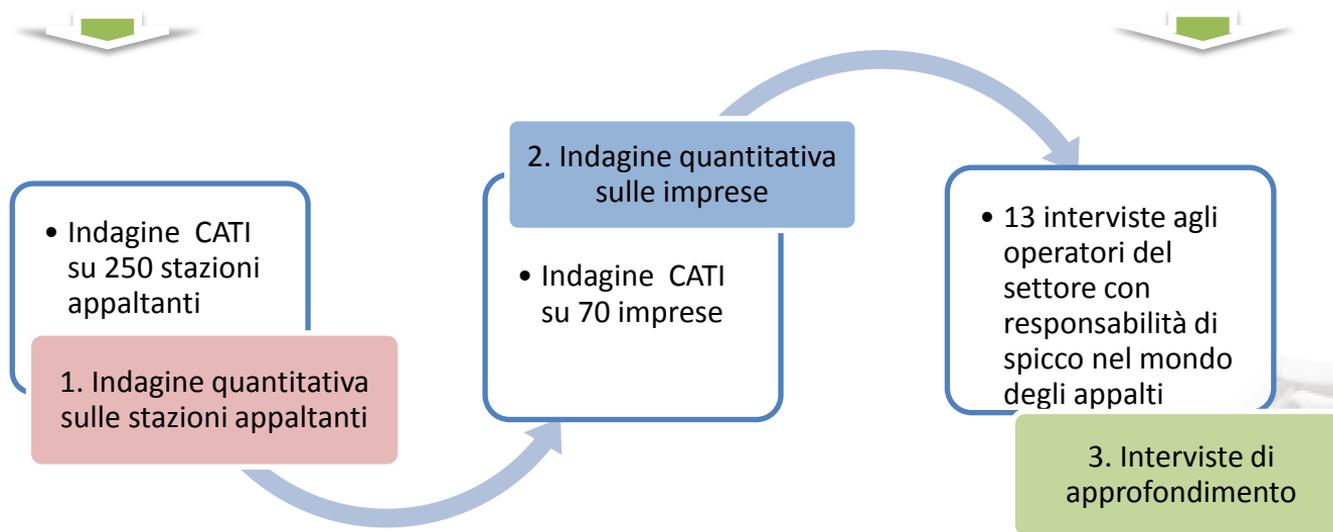
Fornitore MePA -
Mercato elettronico
della Pubblica
Amministrazione

Provider ECM

Accreditata al n.298
dell'elenco Enti
formazione mediatori
presso il Ministero della
Giustizia

- 1. Obiettivi dell'indagine e metodologia**
2. Le aspettative degli enti e delle imprese
3. Alcune prime stime sull'impatto della norma
4. Considerazioni di sintesi

Individuare evidenze oggettive e linee guida utili al legislatore nel processo di messa a punto di un sistema nazionale di qualificazione per le stazioni appaltanti, così come previsto dall'art. 38 del D.Lgs 50/2016



Le caratteristiche del target

Stazioni appaltanti

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

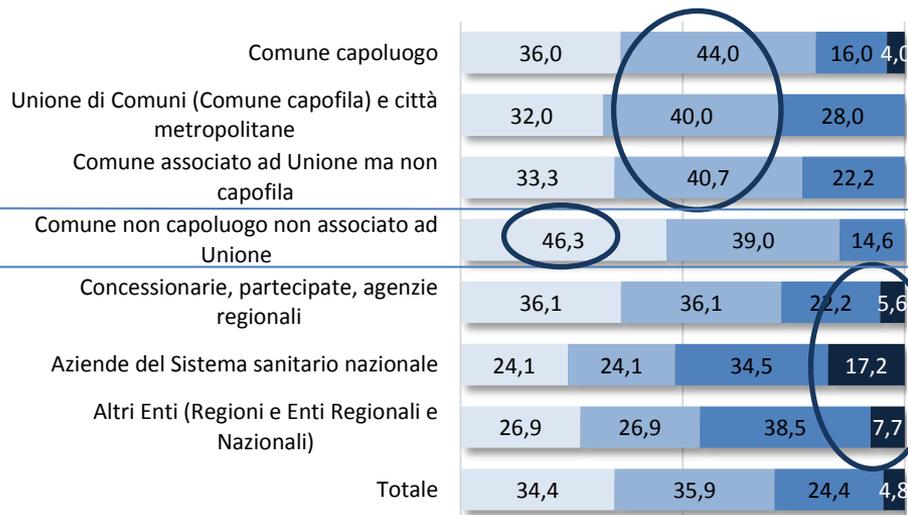
... imprese

Classe dimensionale	Totale	settore	
		Lavori pubblici	Forniture e servizi
micro (addetti < 10)	28	10	18
piccola (addetti 10-49)	31	14	17
medio-grande (addetti 50 e oltre)	11	7	4
Totale complessivo	70	31	39

La segmentazione del target PA per livello di qualificazione desiderato

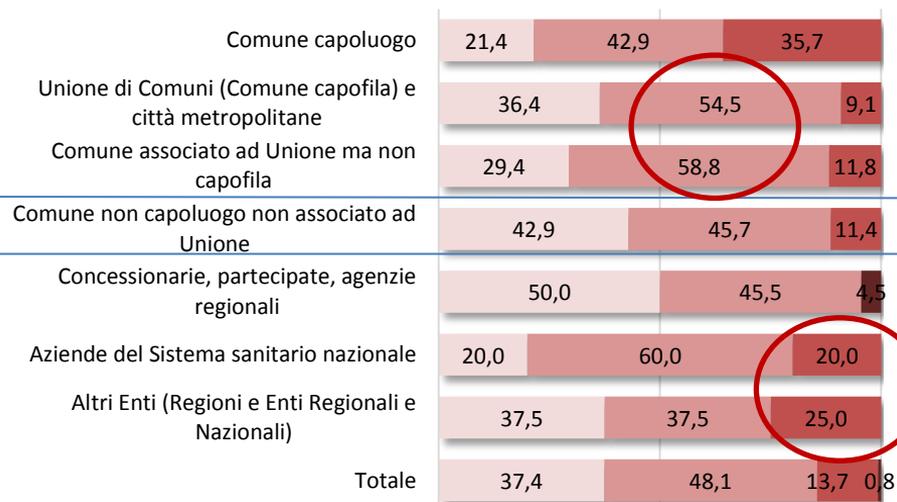
Beni e servizi

Chi svolge o è destinato a svolgere funzioni di centrale di committenza ambisce già ad un livello di qualificazione medio-alto



Lavori

Maggiore orientamento verso livelli elevati di qualificazione, in particolare da parte degli enti di maggiori dimensioni



■ livello base (40.000 - 209.000)
 ■ livello medio (209.000 - 1 milione)
 ■ livello alto (1 milione - 20 milioni)
 ■ livello superiore (oltre 20 milioni)

■ livello base (150.000 - 1 milione)
 ■ livello medio (1 - 5,225 milioni)
 ■ livello alto (5,225 - 50 milioni)
 ■ livello superiore (oltre 50 milioni)

1. Obiettivi dell'indagine e metodologia
- 2. Le aspettative degli enti e delle imprese**
3. Alcune prime stime sull'impatto della norma
4. Alcune considerazioni di sintesi

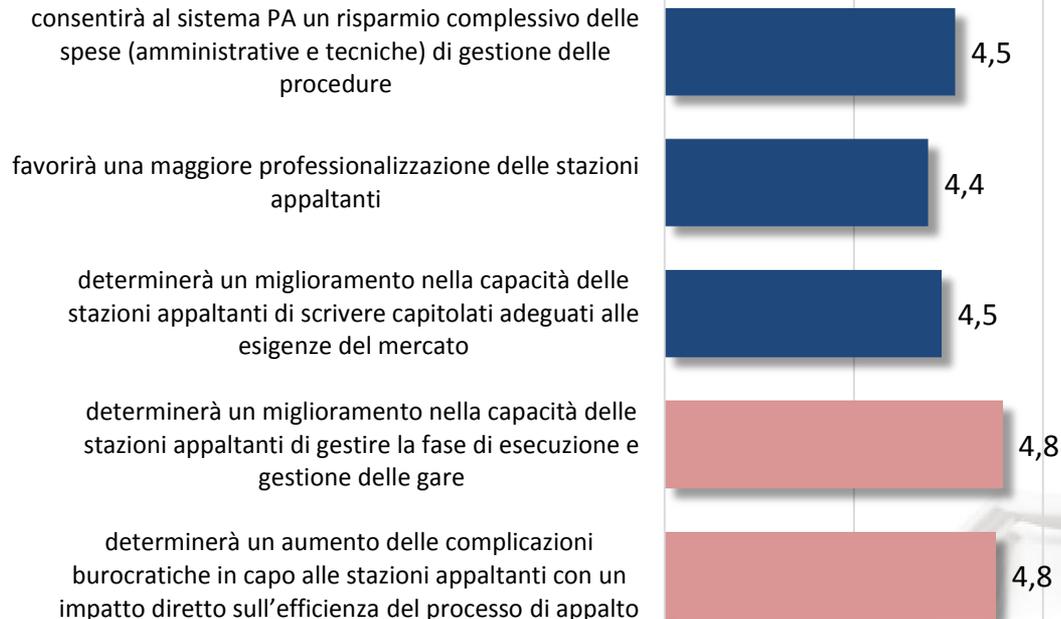
Come valuta l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti?

Imprese

**Migliorerà la fase di esecuzione...
ma aumenterà la burocrazia!**

Prevale un atteggiamento di incertezza e scarsa convinzione..

Indice di accordo con l'affermazione (scala 0-10; 0= per niente ... 10=completamente)



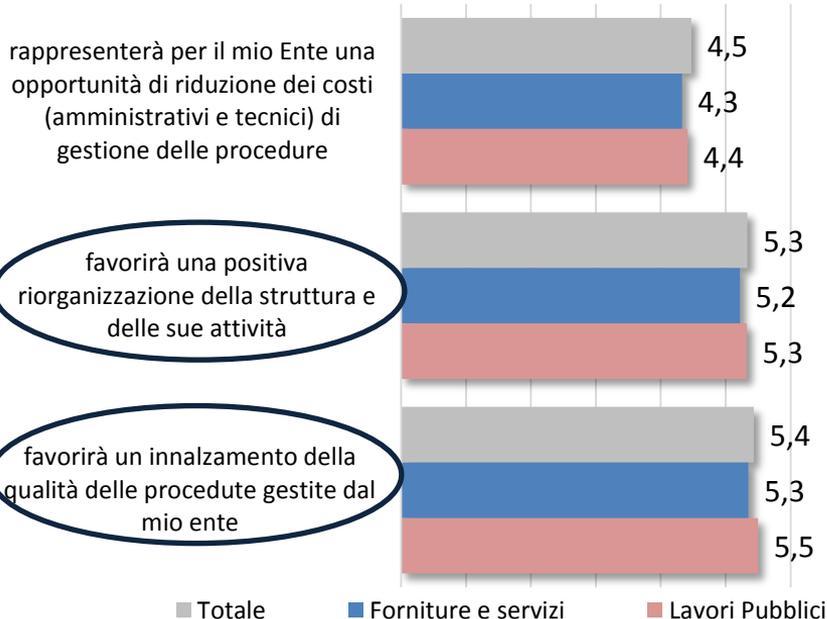
Come valuta l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti?

Per il mio Ente: favorirà qualità e riorganizzazione

PA

Per la PA in generale: favorirà la professionalizzazione

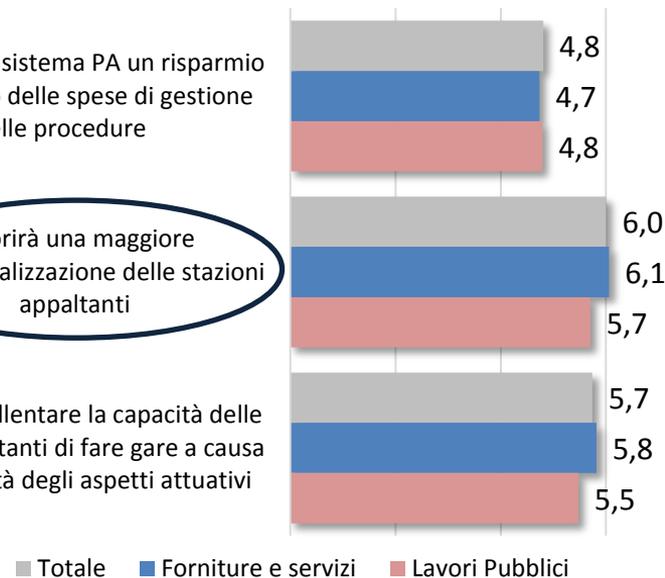
Indice di accordo con l'affermazione (scala 0-10; 0= per niente ... 10=completamente)



consentirà al sistema PA un risparmio complessivo delle spese di gestione delle procedure

favorirà una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti

rischierà di rallentare la capacità delle stazioni appaltanti di fare gare a causa della difficoltà degli aspetti attuativi



Quali sono i criteri di qualificazione ritenuti più rilevanti?

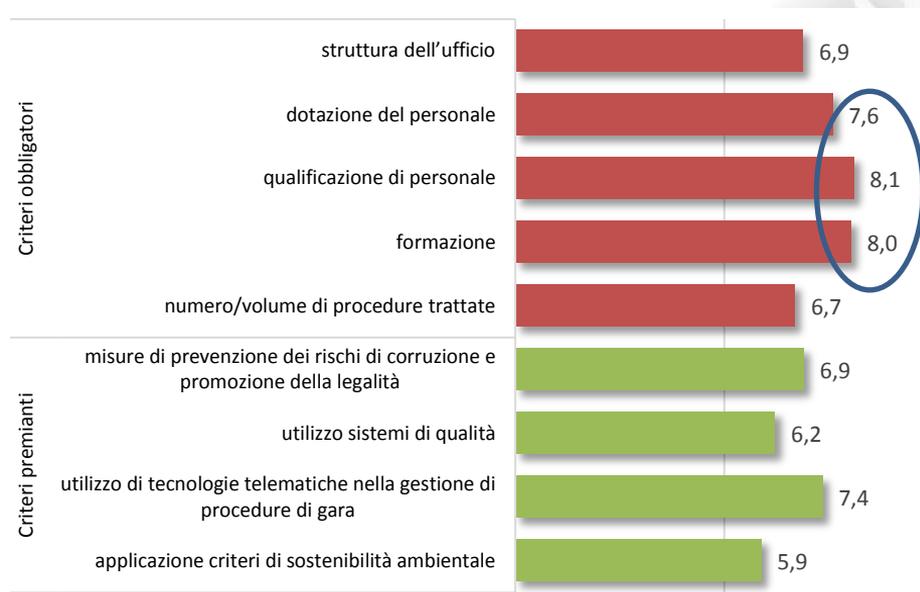
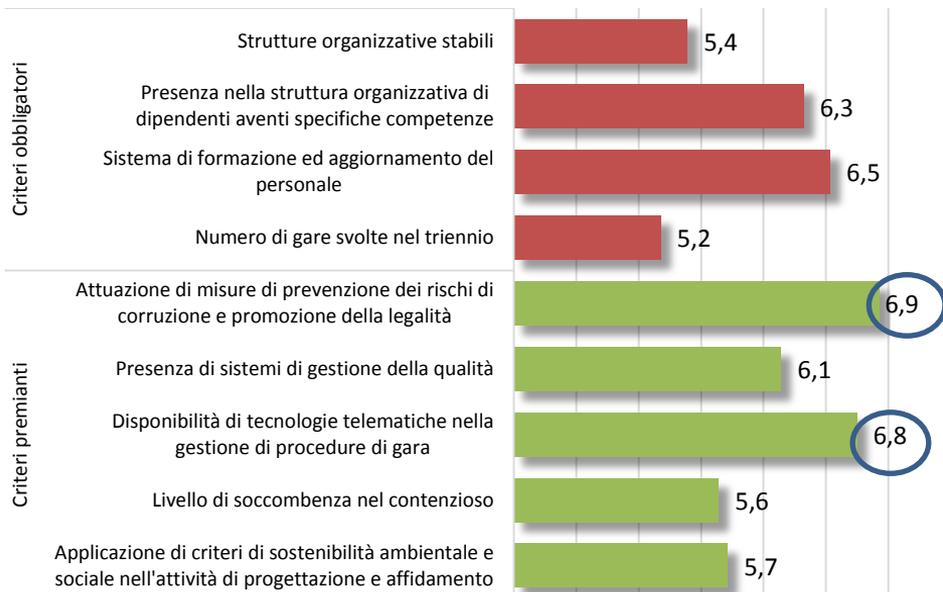
Imprese

Tecnologie e anticorruzione!

PA

Formazione, personale e tecnologie

Indice di rilevanza (scala 0-10; 0= per niente rilevante ... 10=completamente rilevante)



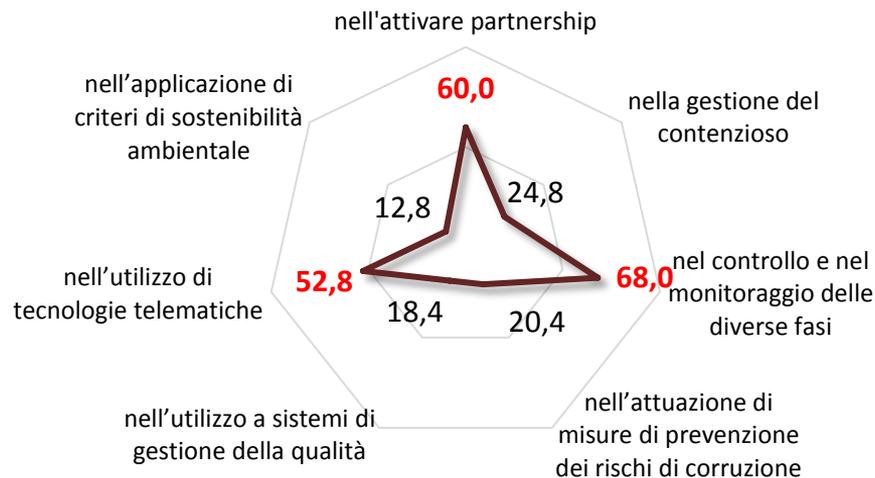
In quali ambiti le PA dovranno attivarsi o investire per raggiungere i livelli di qualificazione desiderati?

PA

Totale

Percentuale sul totale, risposte multiple

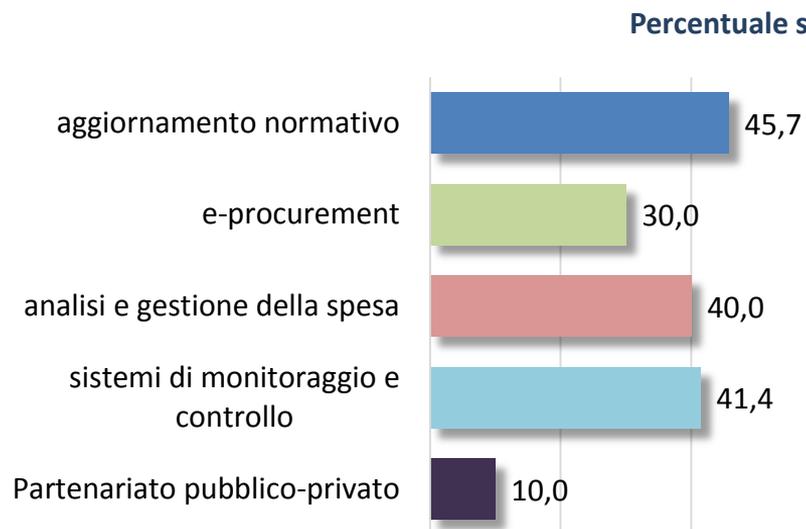
settore



Formazione e competenze: dove si investe e dove sarebbe necessario investire?

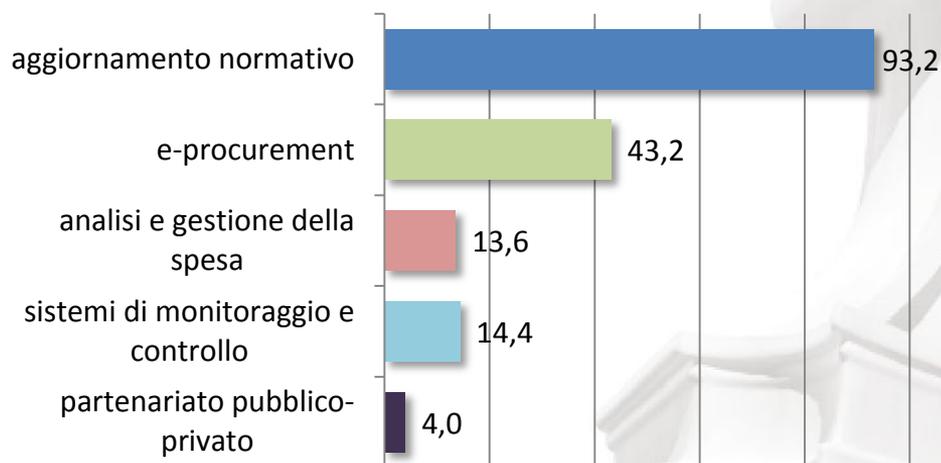
Imprese

Le aree in cui occorre investire secondo le imprese



PA

Le aree in cui la PA investe oggi in formazione



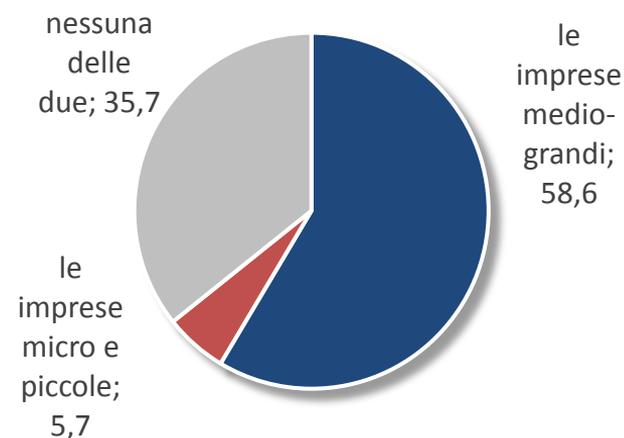
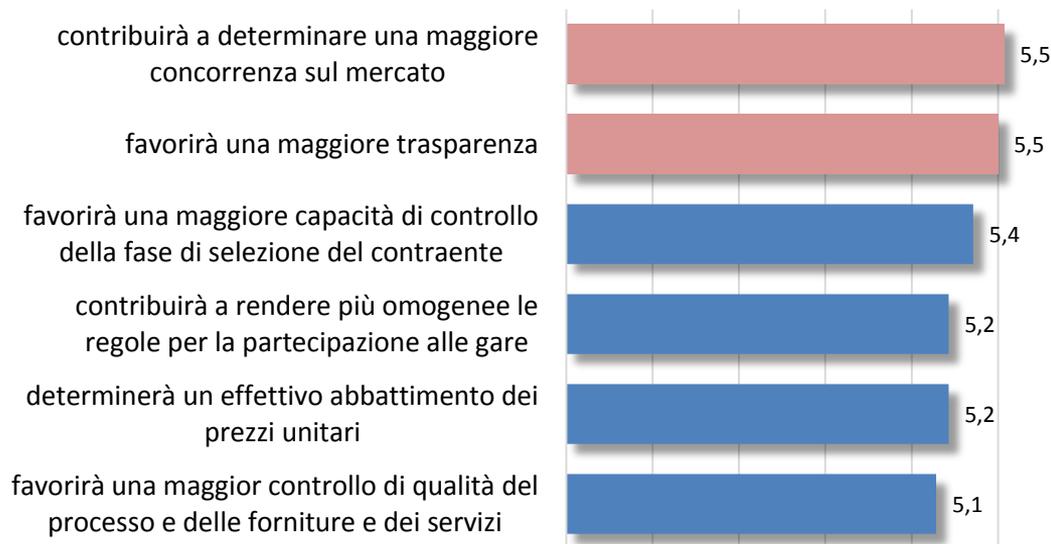
Quali effetti avrà il processo di aggregazione della spesa previsto dal nuovo Codice?

Imprese

Contribuirà a innalzare la concorrenza e la trasparenza ...

... ma avvantaggerà in prevalenza le medio-grandi imprese

Indice di accordo con l'affermazione (scala 0-10)



1. Obiettivi dell'indagine e metodologia
2. Le aspettative degli enti e delle imprese
3. **Alcune prime stime sull'impatto della norma**
4. Alcune considerazioni di sintesi

Stabilità delle strutture organizzative

3. *Il requisito di cui all'articolo 38, comma 4, lettera a), numero 1), del codice è dimostrato con la presenza, all'interno dell'articolazione organizzativa, di **strutture stabili dedicate alla gestione delle attività di cui all'articolo 2 e dotate di adeguato e qualificato organico.***

4. *Il requisito di cui all'articolo 38, comma 4, lettera a), numero 2), del codice, è dimostrato con la presenza nelle strutture di **personale dipendente con qualifica adeguata al relativo incarico, avente specifici requisiti adeguati in rapporto agli ambiti di attività di cui all'articolo 2** (ART. 6, COMMA 3,4, Bozza di DPCM, Dicembre 2016)*

Parametri per la presenza del requisito di struttura organizzativa stabile
percentuale sul totale, risposte multiple

Parametro	Percentuale SA	chi sta meglio	Chi sta peggio
L'ufficio presenta una figura apicale dirigenziale dedicata in via esclusiva o largamente prevalente all'ufficio.	63,2%	Asl (81,3%) e Comuni capoluogo (73,3%)	Comuni associati non capofila (46,7%), Partecipate (50,0%)
L'ufficio (o gli uffici) è riconosciuto all'interno dell'articolazione organizzativa dell'ente, come struttura amministrativa e tecnica stabile.	90.8%	Comuni capoluogo (93,3%), Partecipate (92, 5%)	Unioni di comuni (86,7%)
L'organigramma funzionale delle predette strutture individua le principali figure professionali, con funzioni e responsabilità.	89,2%	Comuni capoluogo (93,3%)	Unioni di comuni (83,3%)



La grande maggioranza degli enti soddisfa il primo requisito di base

Dotazione del personale e risorse umane

Numero di unità di personale richieste per profilo di personale e livello di qualificazione secondo i requisiti previsti nella più recente bozza di DPCM

Nei casi in cui è stato possibile il confronto, la percentuale di stazioni appaltanti che detengono il requisito è pari a:

Beni e servizi	esperti laureati	esperti diplomati	laureati in materie giuridiche economiche	amministrativi
livello base (FS-LB) per importi fino alle relative soglie di cui all'articolo 35	2	2	1	1
livello medio (FS-LM) per importi fino a un milione di euro;	3	4	2	2
livello alto (FS-LA) per importi fino a 5 milioni di euro;	7	6	3	4
livello superiore (FS-LS) per importi superiori a 5 milioni di euro.	9	12	4	5

Percentuali di stazioni appaltanti che detengono il requisito:

- 34,4% (esperti laureati)
- 42,2% (esperti diplomati)
- 46,4% (amministrativi)
- 13,5% (livello base)
- 15,4% (livello medio)
- 32,9% (livello superiore)

X Siamo ancora piuttosto lontani dal soddisfare il requisito!

Nei casi in cui è stato possibile il confronto, la percentuale di stazioni appaltanti che detengono il requisito è pari a:

Numero minimo di gare espletate nel triennio richiesto per l'accesso al livello di qualificazione desiderato secondo i requisiti previsti nella più recente bozza di DPCM

Beni e servizi	n° gare
livello base (FS-LB) per importi fino alle relative soglie di cui all'articolo 35	15
livello medio (FS-LM) per importi fino a un milione di euro	12
livello alto (FS-LA) per importi fino a 5 milioni di euro	10
livello superiore (FS-LS) per importi superiori a 5 milioni di euro	8

50,0%

17,3%

Lavori	n° gare
livello base manutenzione (L-LBm) per importi fino a un milione di euro per lavori di manutenzione...	5
livello base (L-LB) per importi fino alla soglia di cui all'articolo 35 del codice	12
livello medio (L-LM) per importi fino a 20 milioni di euro ...	10
livello alto (L-LA) per importi oltre 20 milioni di euro o...	6

10,3%

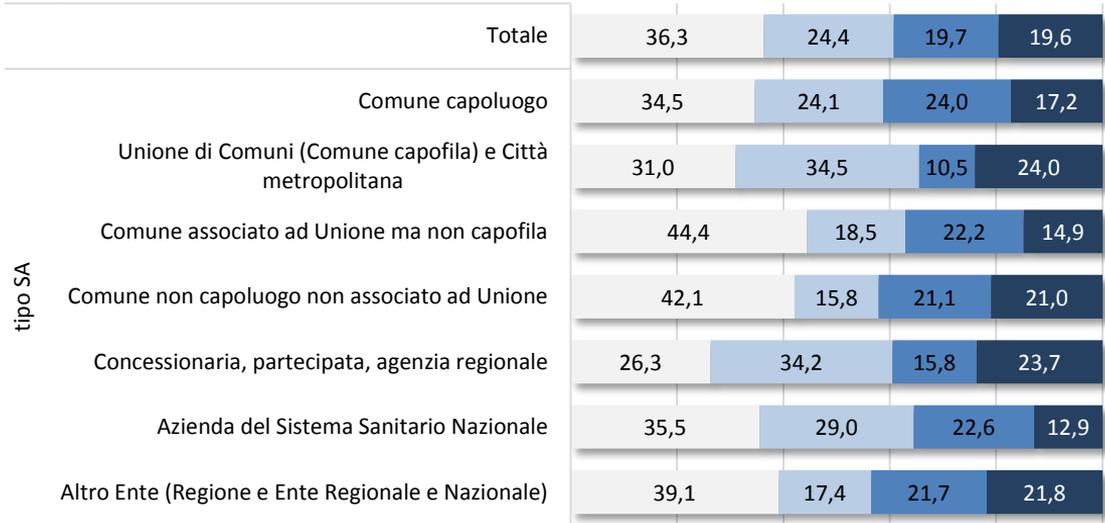


Siamo ancora piuttosto lontani dal soddisfare il requisito!

Requisito cristallizza la situazione impedendo nel futuro l'accesso a livelli di qualificazione superiori agli Enti che al momento dell'entrata in vigore del Dpcm non abbiano i requisiti.

«Il requisito è comprovato attraverso specifico attestato rilasciato dall'ente formatore al personale dipendente in ruolo per la partecipazione **ad almeno 30 ore di formazione annuale nelle materie pertinenti agli ambiti di attività di cui all'articolo 2**» (Bozza Dpcm, dicembre 2016)

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



- non ha svolto formazione per l'ambito affidamento
- ha svolto formazione per meno di 20 ore
- ha svolto formazione fra 20 e 29 ore
- ha svolto formazione per 30 ore o più

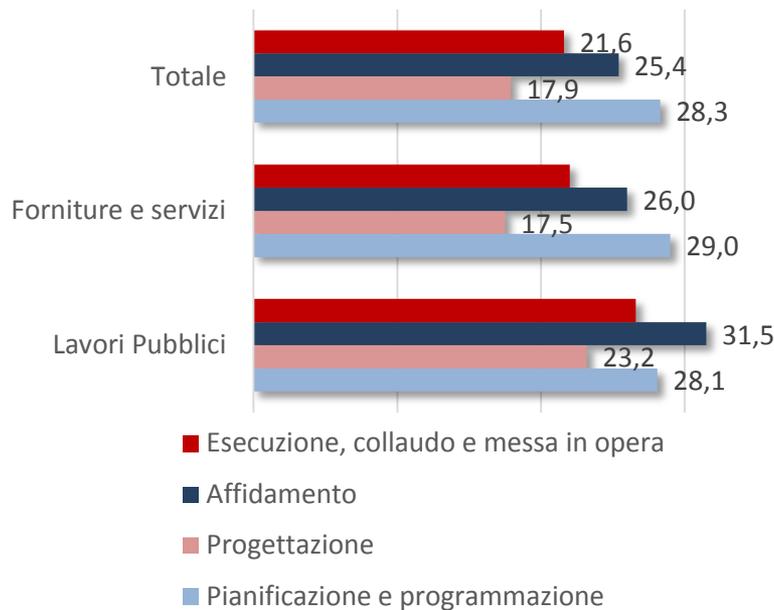


Circa una stazione appaltante su cinque sarebbe già in linea con quanto (probabilmente) richiesto avendo erogato 30 ore o più per il solo ambito dell'affidamento. E un ulteriore quinto (quelli con 20-30 ore) sarebbe comunque prossimo al suo raggiungimento con il solo ambito considerato



Si tratta di un requisito quantitativo che non tiene conto della formazione non strutturata fatta attraverso, ad esempio, la partecipazione a convegni o a iniziative gratuite

Numero medio di ore all'anno di formazione fruita dalla PA nell'ultimo triennio



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

Requisiti premianti

I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, al fine dell'ottenimento di un incremento premiante del punteggio finale complessivo di cui all'articolo 5, comma 9, devono dimostrare il possesso di almeno tre dei seguenti requisiti:

- a) attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità;
- b) presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- c) disponibilità di **tecnologie telematiche** nella gestione di procedure di gara;
- d) livello minimo di **soccombenza nel contenzioso** riferito agli ultimi tre anni;
- e) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione, affidamento e gestione del contratto. (Bozza di DPCM, DICEMBRE 2016)

Requisiti premianti - Contenziosi e collaudi

Stazioni appaltanti interessate da casi di contenzioso, varianti e collaudi negativi nell'ultimo triennio:
percentuale sul totale

		Forniture e servizi	Lavori pubblici
Contenziosi	contenziosi attivati per carenze progettuali	...	7,6
	contenziosi attivati per motivazioni inerenti il bando o lo svolgimento della gara	29,7	23,7
	contenziosi attivati per motivazioni inerenti l'esecuzione del contratto	14,4	12,2
Varianti	varianti approvate per carenze nella progettazione	...	8,4
Collaudi	collaudi con esito negativo	4,3	5,3

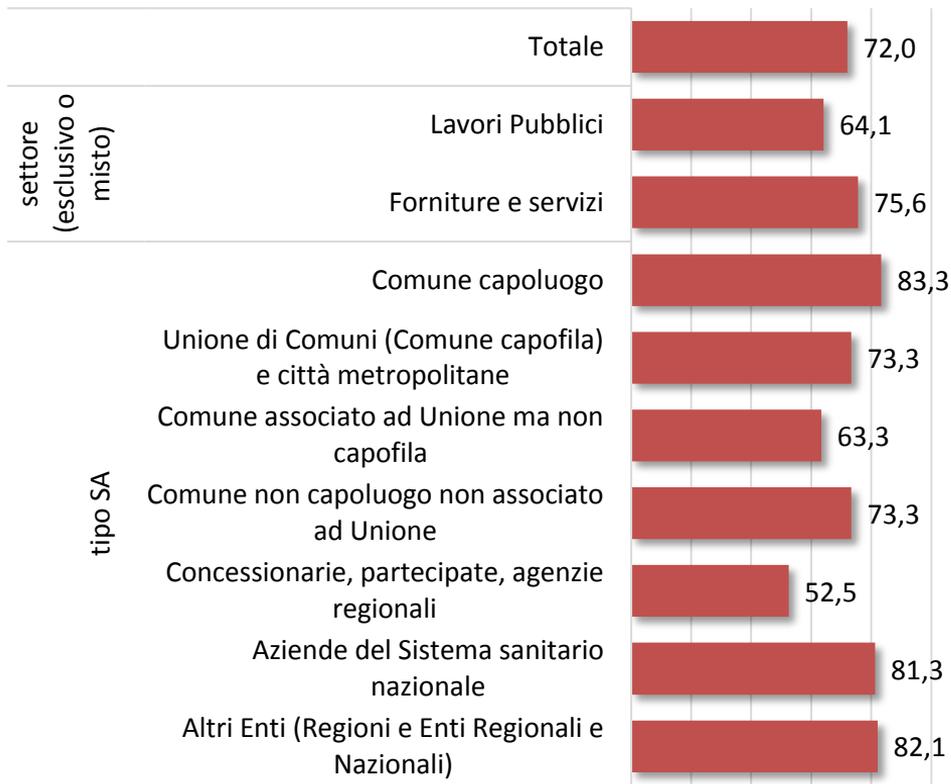


I contenziosi sono legati alla fase di gara e interessano il 30% dei rispondenti. Non essendo stata definita la «soglia» non si possono fare stime ad oggi sul rispetto del requisito



Il requisito rischia di penalizzare soprattutto le stazioni appaltanti più grandi. Man mano che si sale con i livelli di qualificazione, il dato legato a questo tipo di contenzioso sale in modo esponenziale, fino a coinvolgere il 60% dei rispondenti

Utilizzo di tecnologie informatiche per settore e tipo di ente:
percentuale sul totale

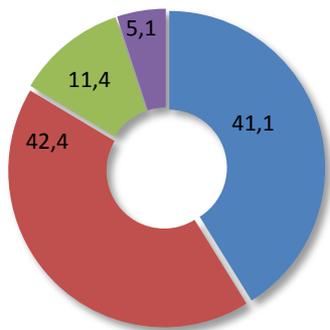


Sono ad oggi in regola, stando al nostro campione, circa sette amministrazioni su dieci (72%) e fra queste tre su quattro di quelle che operano nelle forniture e servizi (75,6%).

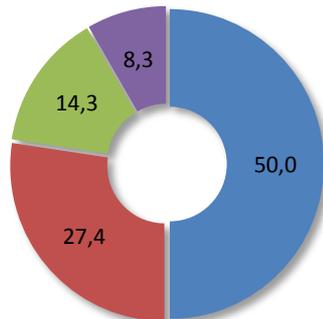
Gli Enti più attrezzati sono quelli che operano in proprio: comuni capoluogo, sistema sanitario e grandi enti, ma anche i comuni non associati a unioni

Provenienza della soluzione tecnologica: percentuale sul totale di chi utilizza tecnologie

Beni e servizi



Lavori



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

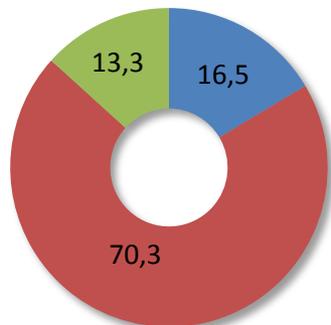


Il 42% di chi opera nelle forniture e il 27% di chi opera nei lavori utilizza in effetti le piattaforme regionali, mentre il 41% dei rispondenti nel settore delle forniture e il 50% di quelli nel settore dei lavori ricorre al mercato per avere piattaforme proprie.

Nei lavori si ricorre di più a soluzioni proprie, anche perché le piattaforme regionali specializzate sono ancora poco diffuse e Consip solo di recente ha aperto le gare nel settore della manutenzione e dei lavori.

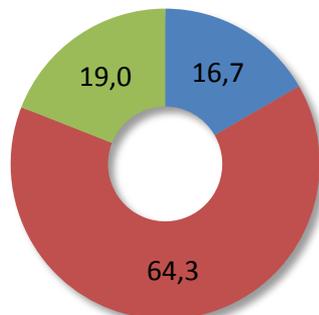
Ambiti di utilizzo delle soluzioni tecnologiche: percentuale sul totale di chi utilizza tecnologie

Beni e servizi



- nella fase di qualifica/gestione fornitori rating reputazionale
- nella fase della Gare/affidamento
- nella fase di gestione/monitoraggio del Contratti

Lavori



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

1. Obiettivi dell'indagine e metodologia
2. Le aspettative degli enti e delle imprese
3. Alcune prime stime sull'impatto della norma
4. **Alcune considerazioni di sintesi**



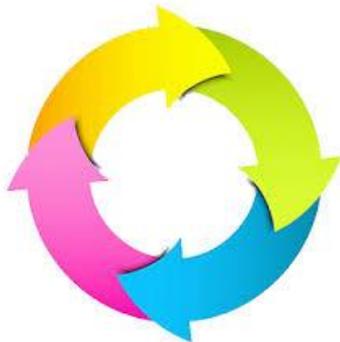
***Imprese e pubbliche
amministrazioni: un
giudizio sospeso per
entrambi i mondi***



Per la prima volta, il tema della professionalità, della trasparenza, dell'organizzazione degli uffici viene posto al centro dell'attenzione del legislatore



L'Incertezza è il tratto dominante, ma le aspettative sono più fosche presso le imprese che non presso la PA



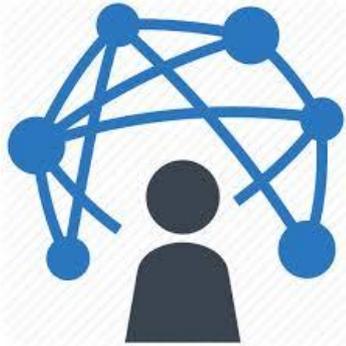
Non più solo la gara.....: il riconoscimento del ciclo dell'appalto



Il ciclo dell'appalto consentirà all'Ente di organizzare e gestire in modo unitario tutte le fasi e di avere un centro di competenza unico che dovrebbe garantire un aumento di efficienza complessivo



Programmazione ed esecuzione ancora «staccata» da una visione unitaria



Qualificazione e riorganizzazione dei processi: un connubio indispensabile



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



**La riforma può rappresentare una rivoluzione
copernicana ma potrebbe anche determinare un
impasse nei ruoli e nella ripartizione delle
responsabilità, se non ci si pone con urgenza il
problema dell'organizzazione e della
riorganizzazione dei processi**



Da tutti riconosciute come requisito essenziale per una stazione appaltante qualificata. Le stazioni appaltanti vi vedono soprattutto un elemento di semplificazione e sburocratizzazione del processo; le imprese invece un fattore di trasparenza e riduzione del contenzioso



Utilizzo parziale delle potenzialità delle soluzioni tecnologiche

Adeguamento urgente del settore dei lavori

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