

Come sviluppare nel nostro Paese un sistema efficace ed efficiente di valutazione delle performance dei fornitori nel mondo degli appalti pubblici? L'introduzione di un modello di rating reputazionale, attraverso il quale misurare e valutare la reputazione derivante dalla performance passata delle imprese, potrebbe essere utile? A quali condizioni? Con quali rischi? Queste le tematiche affrontate nel volume, che riporta i risultati di una ricerca di campo condotta su circa 250 stazioni appaltanti e che mette in luce criticità, prospettive e possibili linee guida per il legislatore, tenendo conto delle aspettative e delle attese di chi quotidianamente opera nel settore degli appalti.

La tematica riguardante la reputazione dei fornitori, fortemente innovativa per il nostro Paese, è stata recentemente posta al centro dell'attenzione degli operatori del mondo degli appalti in occasione del dibattito in corso sulla legge delega per il recepimento delle direttive europee sugli appalti, che prevede la revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici attraverso l'introduzione di criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili inerenti la valutazione della performance contrattuale.

L'obiettivo finale è dotare la pubblica amministrazione di strumenti adeguati a garantire una buona esecuzione del contratto e il miglioramento dei servizi erogati, spostando l'attenzione dal solo prezzo alla qualità (o non qualità!) e al consumo, elementi spesso molto rilevanti, ma poco evidenti, alla base della spesa pubblica.

In collaborazione con:



BravoSolution - www.bravosolution.com

BravoSolution è un'azienda leader in soluzioni per il miglioramento dei processi di gestione e controllo della spesa. L'azienda ha sviluppato una competenza dedicata al settore pubblico e regolamentato e a cui offre, tra l'altro, tecnologia per la gestione di Albi Fornitori e sistemi di qualificazione anche in ottica "reputazionale".

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

PROMO P.A. è una Fondazione di ricerca costituita nel 2003, associata all'*European Foundation Centre* (EFC) e al *Groupe Européen d'Administration Publique* (GEAP), alla quale aderiscono enti, studiosi, dirigenti e professionisti a livello nazionale ed europeo.

ISBN 978-88-940285-5-3



9 788894 028553

PROMO P.A. FONDAZIONE

RATING REPUTAZIONALE FORNITORI E BUONA ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Il punto di vista delle Pubbliche Amministrazioni

A cura di
Annalisa Giachi

ricerche & sviluppo

In collaborazione con BravoSolution



**PROMO P.A.
FONDAZIONE**

RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

**RATING REPUTAZIONALE FORNITORI E BUONA
ESECUZIONE DEL CONTRATTO**

Il punto di vista delle Pubbliche Amministrazioni

SOMMARIO

PREMESSA	pag.5
NOTA DEL CURATORE	pag.7
1.LA MISURAZIONE DELLA REPUTAZIONE: PIU' VISIONI PER UN CONCETTO	pag.9
1.1. L'oggetto e la misura della reputazione	pag.9
1.2. Sistemi reputazionali e misura complessiva della spesa delle stazioni appaltanti	pag.11
2. I MODELLI REPUTAZIONALI PER LA QUALITA' DELL'APPALTO: L'APPROCCIO STATUNITENSE ED EUROPEO	pag.15
3. IL DIBATTITO IN ITALIA E LA RIFORMA COMPLESSIVA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI	pag.23
3.1. L'occasione del recepimento delle Direttive Europee sugli Appalti	pag.23
3.2. La reputazione tra rating etico-morale e rating tecnico-operativo	pag.25
3.3. Il contributo delle soluzioni tecnologiche ad hoc	pag.31
4. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO E IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI	pag.35
4.1.Obiettivi e metodologia di indagine	pag.35
4.2.La situazione attuale nei rapporti con i fornitori: il livello di soddisfazione	pag.38
4.3.I sistemi di monitoraggio e di valutazione esistenti	pag.48
4.4.Verso la creazione di un sistema reputazionale: le linee guida delle stazioni appaltanti	pag.54
5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE E QUALCHE INDICAZIONE PER IL LEGISLATORE	pag.70
5.1. La valutazione della reputazione: una scelta possibile per le stazioni appaltanti	pag.70
5.2. La governance dei fornitori: linee guida per l'adozione di un sistema reputazionale nazionale	pag.74
ALLEGATO 1 - NOTA METODOLOGICA	pag.78
ALLEGATO 2 - QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE	pag.86

PREMESSA

La gestione del contratto nella filiera dell'approvvigionamento rappresenta la fase probabilmente più critica e anche quella su cui vi sono ampi margini di recupero di efficienza e di efficacia. In questa fase si possono verificare infatti i noti fenomeni di scostamento di tempi e di costi rispetto agli obiettivi definiti nel bando di gara o, più genericamente, nella fase di selezione del contraente ed è qui che si concentrano le maggiori problematiche legate ai fornitori. Nonostante le evidenze circa le inefficienze create da una cattiva gestione dell'esecuzione, per cause riconducibili alla stazione appaltante e/o a non soddisfacenti performance dei fornitori, le pubbliche amministrazioni dispongono di ben pochi strumenti di tutela e di salvaguardia, anche e soprattutto in previsione di gare successive. Per questa ragione da più parti si invoca la creazione di un **“sistema reputazionale dei fornitori”** cioè di un indice di affidabilità dell'impresa che tenga conto della storia dell'operatore economico negli affidamenti precedenti.

Il tema è attualmente all'attenzione del legislatore e non a caso nel disegno di legge delega per il recepimento delle Direttive europee sugli Appalti (attualmente in discussione in Parlamento), si parla di ***“criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti”***.

Nella ricerca di seguito presentata abbiamo voluto ricostruire il punto di vista delle stazioni appaltanti rispetto a questa tematica, le difficoltà legate all'implementazione di un modello di questo genere, le metodologie e gli strumenti che potrebbero essere messi in campo per valutare la qualità effettiva degli affidamenti (lavori, beni e servizi). L'obiettivo finale è quello di comprendere **in quale misura un sistema “reputazionale” può condurre al miglioramento dei prodotti e servizi erogati alle stazioni appaltanti** dopo avere aggiudicato la gara, grazie alla massimizzazione della qualità e del contributo dei propri fornitori.

Il nostro sforzo è stato quello di fornire al legislatore un quadro di riflessione utile in una fase cruciale di cambiamento e di sforzo riformatore di tutto il ciclo dell'appalto e alcune indicazioni operative per l'introduzione anche nel nostro ordinamento di un sistema che sia veramente focalizzato sulla qualità dell'esecuzione.

Gaetano Scognamiglio

Ezio Melzi

Presidente Promo PA Fondazione

Consigliere Delegato BravoSolution Italia

NOTA DEL CURATORE

L'obiettivo della ricerca, come anticipato, è quello di **valutare la possibilità e le condizioni per realizzare in Italia un sistema di valutazione della performance dei fornitori basato su un sistema oggettivo e imparziale di analisi della "reputazione" delle imprese in fase di esecuzione del contratto. Tale sistema dovrebbe portare ad una sorta di "rating" delle imprese più "performanti" in sede di esecuzione degli appalti e innescare meccanismi di premialità e/o riconoscimento in fase di individuazione/selezione delle imprese da ammettere alle procedure di appalto.**

Il lavoro si è basato su **quattro step di azioni**, che saranno sviluppati nei capitoli successivi.

In **primo luogo**, nel Cap.1, si è tentato di affrontare la tematica della reputazione dal punto di vista definitorio e della delimitazione dell'oggetto di riferimento. Quello della valutazione dei fornitori sulla base di criteri legati alla reputazione è infatti un tema complesso che può essere inteso secondo diversi punti di vista. Ci è parso dunque importante delineare, nel Capitolo 2, il concetto di reputazione al quale a nostro avviso occorre fare riferimento per un eventuale implementazione sia a livello legislativo che operativo.

In **secondo luogo**, nel Cap. 3, ci si è soffermati sull'analisi del modello statunitense, dove il rating reputazionale è disciplinato nella normativa in materia di appalti pubblici e da anni applicato dalle stazioni appaltanti: l'obiettivo è trarre dall'esperienza di chi il sistema lo ha implementato spunti di riflessione e indirizzi utili anche per il nostro Paese.

In **terzo luogo**, l'indagine si è focalizzata sullo stato dell'arte in Italia, con particolare riferimento alle prime riflessioni che si stanno avviando nel nostro Paese sul tema del reputazionale, in occasione del dibattito in Parlamento sul disegno di legge delega per la recezione delle nuove Direttive Europee sugli appalti.

Il Cap. 4 si concentra essenzialmente sul rapporto tra rating di legalità e rating reputazionale e sugli strumenti, anche tecnologici, oggi esistenti per mettere in piedi un sistema che valuti la performance effettiva delle imprese.

L'**ultima parte** del rapporto è dedicata all'illustrazione dei risultati dell'indagine di campo rivolta alle stazioni appaltanti, per valutare il loro punto di vista rispetto alla possibilità di realizzare anche nel nostro Paese un sistema reputazionale. I Cap. 5 e 6 individuano linee guida operative, proposte e suggerimenti utili al legislatore per definire i contorni di un eventuale sistema di valutazione basato sulla reputazione.

1. LA MISURAZIONE DELLA REPUTAZIONE: PIU' VISIONI PER UN CONCETTO

1.1. L'oggetto e la misura della reputazione

La definizione del concetto di reputazione è di per sé caratterizzata da una certa ambiguità e vaghezza, che deriva da almeno tre aspetti problematici.

La **prima questione** riguarda l'**oggetto della reputazione**.

Secondo le definizioni più comuni, la reputazione si presta ad almeno tre dimensioni concettuali¹.

Quando l'impresa è indagata nella sua pura dimensione economica, con una visione che si potrebbe definire più pragmatica, la reputazione può essere intesa come **"misura della qualità"**. Una visione che avvicina il concetto di reputazione a quello di etica degli affari, intesa come quell'insieme di regole, anche non scritte, che segnano i buoni rapporti e le relazioni tra imprese, tra investitori, tra azienda e mercato, tra azienda e PA. Entra in gioco in questo caso la credibilità dell'impresa, il buon nome e il cosiddetto *goodwill*: la reputazione è, in questo caso, un asset dell'impresa, un riconoscimento positivo e pubblico delle sue qualità e dunque un aspetto essenziale del marketing e della comunicazione.

La reputazione può essere però intesa anche come **"retta misura della moralità"**, cioè come sintesi reputazionale di valori etici e morali: si tratta in questo caso di un'accezione diversa e comporta non l'esplorazione sulla qualità produttiva e gestionale dell'azienda allo scopo d'incrementarne il valore, quanto piuttosto uno studio sulla capacità di ben rapportarsi con interessi più vasti e diffusi rispettando le leggi e il quadro delle regole che sono alla base del rapporto tra impresa e mercato e tra imprese e PA. Si tratta in questo caso di una visione che ha trovato molto spazio nel nostro Paese negli ultimi anni, grazie all'enfasi posta sui temi dell'Anticorruzione e della Trasparenza, soprattutto in materia di appalti. La reputazione diviene il termometro del rapporto tra l'impresa ed il mondo

¹ Cfr. Iacopo Maria Shettini Gherardini, *"Reputazione e rischio reputazionale in economia. Un'analisi epistemologica ed una proposta teorica"*, Università degli studi di Trieste, 2009

circostante e l'analisi della reputazione ha a che vedere essenzialmente con il rispetto di norme oggettive predefinite in materia di legalità.

Vi è poi una **terza definizione** di reputazione - quella che a noi più interessa in questa sede - che è la reputazione legata alla **performance di un'azienda rispetto al contratto che gli è stato assegnato**. In questo caso la reputazione non attiene né al generale buon nome dell'impresa, né al rispetto delle regole di legalità imposte dall'ordinamento, ma alla qualità dell'esecuzione del lavoro secondo parametri condivisi di efficacia ed efficienza.

La **seconda questione** cruciale riguarda la **misura** della reputazione. Se, nella prima definizione fornita, la reputazione è un concetto ex ante molto difficile da valutare, che attiene ad aspetti anche relazionali e psicologici, nel secondo e terzo caso la misura della reputazione dovrebbe essere affidata ad indicatori oggettivi e misurabili in grado di valutare il comportamento dell'azienda rispetto ad alcune norme date e rispetto al risultato atteso della prestazione.

Tenuto conto di questo scenario teorico, l'oggetto del presente lavoro riguarderà:

- la reputazione **connessa al ciclo dell'appalto pubblico**, intesa come indice di affidabilità dell'impresa in tutte le fasi inerenti l'esecuzione del contratto pubblico sulla base di criteri di valutazione oggettivi e imparziali;
- la reputazione **legata alla qualità dei fornitori**, sia dal punto di vista ex ante, come requisito di qualificazione, sia dal punto di vista ex post, come elemento di valutazione della performance in fase di esecuzione;
- la reputazione come **risultato di una misurazione oggettiva**, riconosciuta da tutti gli attori in gioco, basata su criteri di performance oggettivi o comunque oggettivabili;
- la reputazione come **strumento di miglioramento continuo del rapporto tra PA e fornitore**, grazie ad un controllo stringente del momento dell'esecuzione del contratto e alla possibilità di avere indicatori di

valutazione utilizzabili per migliorare i processi di acquisto, sia quelli in corso, sia quelli successivi.

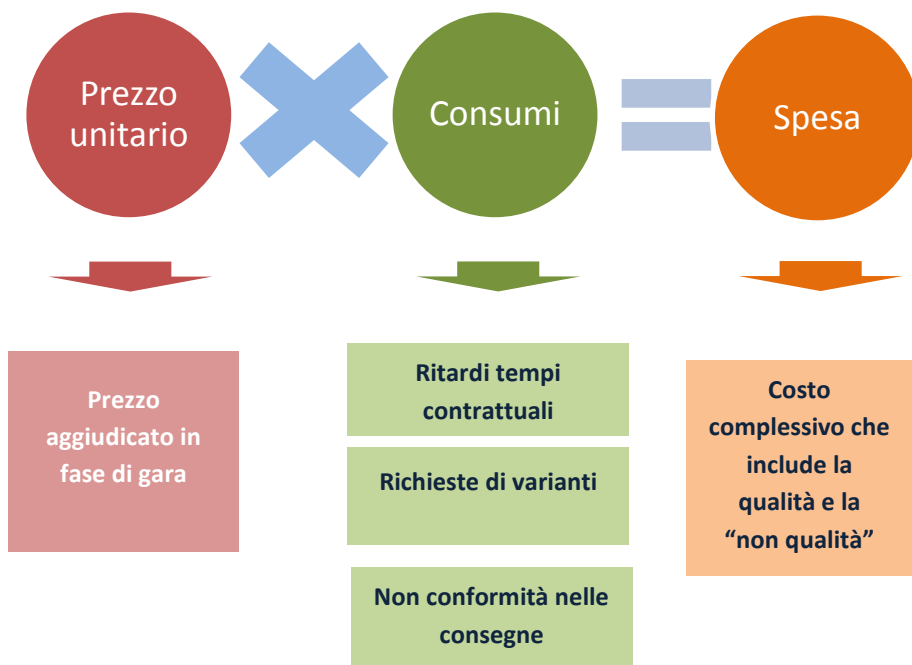
La reputazione, così come declinata nel presente Rapporto, può essere dunque considerata una **sintesi delle 3 accezioni** (anche se l'ultima risulta quella misurabile più oggettivamente) ed è un concetto che interessa l'intera filiera dell'appalto poiché "matura" durante tutti i momenti in cui il fornitore si relaziona con la Stazione appaltante con altre Stazioni Appaltanti. Per questa ragione, la reputazione non è semplicemente la somma del processo di qualificazione e della valutazione delle prestazioni, ma è **un modello che consente di gestire in modo completo la relazione con il fornitore, guardando le potenzialità di quest'ultimo, la sua storia pregressa, il comportamento e gli indicatori fondamentali del processo di acquisto.**

1.2. Sistemi reputazionali e misura complessiva della spesa delle stazioni appaltanti

L'adozione di sistemi di valutazione della performance di fornitori, anche attraverso l'introduzione di meccanismi reputazionali, è essenziale per dare alla pubblica amministrazione la possibilità di misurare la spesa complessiva ed effettiva derivante da una fornitura. Tale spesa è il risultato del prezzo unitario di acquisto (che viene definito in fase di aggiudicazione della gara) moltiplicato per i consumi, dove i consumi sono condizionati dal rispetto delle condizioni contrattuali da parte del fornitore.

La spesa totale per la stazione appaltante comprende dunque anche i costi della "non performance", che sono una componente essenziale del costo totale di acquisto e che devono essere presi in considerazione per avere una misura esatta della spesa (che ad esempio comprende anche i costi successivi di manutenzione, gli eventuali ritardi nella consegna, gli errori nella fornitura e tutta l'attività dell'ufficio acquisti legata alla gestione della fornitura).

Fig. 1.1. Spesa totale derivante dalla fornitura e costo della “non qualità”

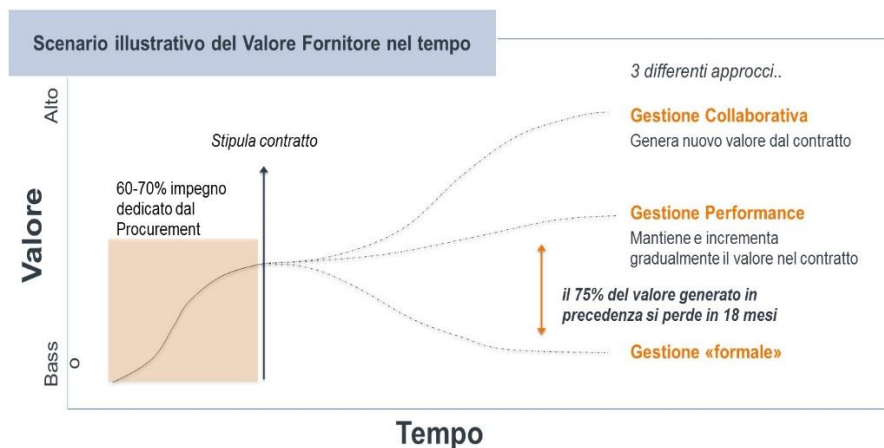


Da questa esigenza strategica della pubblica amministrazione deriva la necessità di gestire in modo corretto il fornitore, non solo per monitorare con maggiore efficacia ed efficienza il singolo contratto, ma soprattutto per impostare un **sistema di governance complessivo** che nel medio-lungo termine consenta di selezionare, sulla base di criteri non procedurali ma di performance effettiva, gli operatori economici premiando quelli che raggiungono i risultati migliori.

Gestire in modo corretto il fornitore significa massimizzare il suo contributo rispetto a tre criteri: 1) **formale** (valore etico e morale); 2) **economico** (prezzo*qualità); 3) **prestazionale** (capacità del fornitore di produrre innovazione e qualità).

Attualmente, nel ciclo degli acquisti pubblici, la gestione del Fornitore si focalizza nelle fasi “ante stipula” del contratto, che generano solo una parte del valore ad esso connesso, mentre sta diventando sempre più necessario ed urgente concentrarsi sul “post gara”, **con una gestione non più solo formale, ma basata su un rapporto collaborativo con il fornitore, che genera nuovo valore e consente di ottenere risultati anche superiori rispetto a quelli previsti.**

Fig. 1.2. Il valore creato dal fornitore



Fonte: BravoSolution, 2015

La misurazione della reputazione può rappresentare un primo passo nella direzione di fornire alle stazioni appaltanti strumenti utili per una corretta gestione del parco fornitori. Gli studi più recenti su questo tema² dimostrano che l'introduzione di meccanismi reputazionali:

- aumenta la produttività degli Enti pubblici;

² Cfr. Giancarlo Spagnolo: “Reputation, Competition and Entry in Procurement”, 2012, International Journal of Industrial Organization

- migliora la qualità della fornitura ma a prezzi costanti (cioè i prezzi offerti rimangono stabili e non si assiste ad incremento di costo per l'amministrazione);
- non discrimina necessariamente i nuovi entranti (ad esempio start up o PMI).

Ovviamente esistono diversi modelli reputazionali e approcci attuativi molto differenziati, che possono avere un impatto anche molto diverso sul funzionamento degli appalti. In particolare, **sono tre i modelli possibili** ricostruiti dalla teoria economica:

- 1) **modello non reputazionale**, i cui effetti di lungo termine sono: bassa qualità della fornitura, bassi prezzi (eccesso di ribasso), partecipazione di molte imprese (nuovi entranti);
- 2) **modello reputazionale nel quale si attribuisce la reputazione minima ai nuovi entranti**, i cui effetti sono: alta qualità della fornitura, bassi prezzi, scarsa partecipazione delle imprese;
- 3) **modello reputazionale nel quale si attribuisce la massima reputazione ai nuovi entranti**, nel quale abbiamo alta qualità della fornitura, bassi prezzi e molta partecipazione delle imprese.

L'adozione di un sistema piuttosto che un altro può dunque determinare effetti contrastanti in termini di qualità della fornitura, tipologie di imprese che possono accedere al sistema e prezzi totali offerti.

2. I MODELLI REPUTAZIONALI PER LA QUALITÀ DELL'APPALTO: L'APPROCCIO STATUNITENSE ED EUROPEO

All'inizio degli anni '90, gli Stati Uniti hanno portato avanti un'ampia riforma del sistema di procurement pubblico (rientrante nell'iniziativa del vicepresidente Gore "Reinventing Government") che ha portato per la prima volta ad aggiungere valutazioni di tipo reputazionale tra i criteri di valutazione delle offerte, insieme alla qualità e al prezzo, per tutti i contratti di importo superiore ai 100.000 €³, **sancendo la necessità di codificare i requisiti per considerare la performance passata (past performance) del fornitore nelle valutazioni di gara.** Attualmente la normativa statunitense sugli acquisti prevede che la performance passata sia uno dei due fattori di valutazione delle offerte, insieme al rapporto prezzo/qualità, in tutte le procedure negoziate sopra soglia. La performance è valutata dalla stazione appaltante sulla base di un sistema di punteggi da 0 a 5 che compone un "pacchetto di valutazione", a sua volta inserito in un database nazionale complessivo (il "**Past Performance Information Retrieval System**" – PPIRS, cfr. Art. 42.1501)⁴. La valutazione viene trasmessa alle aziende, che hanno ampia possibilità di replicare e correggere e si basa su quattro dimensioni (cfr. art. 42.1503).

1. la qualità tecnica dei prodotti, così come definita negli standard del contratto;
2. il rispetto dei costi;
3. il rispetto dei tempi;
4. le relazioni di business con la PA .

Come si vede la valutazione della performance attiene alla performance contrattuale dell'impresa ed è diverso dal "**record of integrity and business ethics**" che si avvicina al nostro rating di legalità. I due modelli di valutazione sono concettualmente distinti anche se fanno parte degli obblighi di base che un contraente futuro deve rispettare (cfr. Art. 9.104-1). La norma insiste molto sul dialogo e sulle comunicazioni continue tra impresa e PA nel processo valutativo, poiché uno degli obiettivi della riforma è stato proprio quello di **colmare il gap tra**

³ Cfr. Federal Acquisition Streamling Act (1994) e Federal Acquisition Refor Act (1995)

⁴ <https://www.ppirs.gov/>

domanda e offerta, trasformando gli attori in veri e propri “partners”. Questo risultato è stato ottenuto anche **rafforzando le responsabilità del buyer pubblico, consentendogli un’ampia libertà di movimento**, come è risultato evidente anche dall’introduzione della carta di credito per gli acquisti pubblici. D’altro canto l’impresa è salvaguardata nella sua reputazione generale sul mercato poiché **la valutazione non è resa pubblica** e le informazioni reputazionali sono a disposizione solo dell’operatore economico e dei funzionari che gestiscono la procedura di gara. La lunga esperienza americana su questo tema dimostra che le imprese prendono seriamente in considerazione la propria valutazione, nella consapevolezza che una cattiva reputazione può danneggiare la possibilità di partecipare alle gare future. In questo senso si può dire che il sistema funziona perché rappresenta un forte incentivo a lavorare bene, sia dal lato della PA che delle imprese. Alcune critiche sono state rivolte al modello americano perché consente una **valutazione monodirezionale**, cioè se è consentito alle pubbliche amministrazioni di valutare la reputazione dei fornitori, non è possibile il contrario, cioè non esiste un sistema che dia la possibilità alle imprese e, aspetto molto importante, a tutti coloro coinvolti a vario titolo nell’esecuzione del contratto, di esprimere la propria opinione. In questo senso si può dire che siamo davanti ad un sistema di governo reputazionale parziale, anche se interessante ed innovativo per le sue implicazioni. Recentemente gli Stati Uniti stanno riconsiderando il loro approccio alla reputazione, limitando l’uso del sistema rispetto al passato. Questo è principalmente dovuto alla necessità di salvaguardare le nuove piccole e micro imprese che devono ancora entrare nel mercato e dunque non possono far valere la loro reputazione passata in maniera analoga a quella delle imprese più strutturate⁵.

⁵ Cfr. Picci, 2006, *“Reputation-based Governance of Public Works”*, preparato per la “II International Public Procurement Conference” - September 21-23, 2006, Roma

Federal Acquisition act (FAR)

Articolo 9.104-1 (General Standard)

To be determined responsible, a prospective contractor must:

- (a) Have adequate financial resources to perform the contract, or the ability to obtain them;
- (b) Be able to comply with the required or **proposed delivery or performance schedule**, taking into consideration all existing commercial and governmental business commitments;
- (c) Have a **satisfactory performance record**. A prospective contractor shall not be determined responsible or nonresponsible solely on the basis of a lack of relevant performance history, except as provided in [9.104-2](#);
- (d) Have a **satisfactory record of integrity and business ethics**;
- (e) Have the necessary organization, experience, accounting and operational controls, and technical skills, or the ability to obtain them (including, as appropriate, such elements as production control procedures, property control systems, quality assurance measures, and safety programs applicable to materials to be produced or services to be performed by the prospective contractor and subcontractors);
- (f) Have the necessary production, construction, and technical equipment and facilities, or the ability to obtain them;
- (g) Be otherwise qualified and eligible to receive an award under applicable laws and regulations (see also inverted domestic corporation prohibition at [9.108](#)).

Articolo 42.1501 (Contractor Performance Information)

(a) **Past performance information** (including the ratings and supporting narratives) **is relevant information, for future source selection purposes**, regarding a contractor's actions under previously awarded contracts or orders. It includes, for example, the contractor's record of-

- (1) Conforming to requirements and to standards of good workmanship;
- (2) Forecasting and controlling costs;
- (3) Adherence to schedules, including the administrative aspects of performance;
- (4) Reasonable and cooperative behavior and commitment to customer satisfaction;
- (5) Reporting into databases;
- (6) Integrity and business ethics;
- (7) Business-like concern for the interest of the customer.

(b) Agencies shall monitor their compliance with the past performance evaluation requirements and use the **Contractor Performance Assessment Reporting System** (CPARS) and **Past Performance Information Retrieval System** (PPIRS) metric tools to measure the quality and timely reporting of past performance information.

Articolo 42.1503 (Procedure for Contractor Performance Evaluation)

(....)

(b)(1) The evaluation should include a clear, non-technical description of the principal purpose of the contract or order. The evaluation should reflect **how the contractor performed**. The evaluation should include clear relevant information that accurately depicts the contractor's performance, and **be based on objective facts supported by program and contract or order performance data**. The evaluations should be tailored to the contract type, size, content, and complexity of the contractual requirements.

(2) Evaluation factors for each assessment shall include, at a minimum, the following:

- (i) Technical (**quality of product** or service).
- (ii) **Cost control** (not applicable for firm-fixed-price or fixed-price with economic price adjustment arrangements).
- (iii) **Schedule**/timeliness.
- (iv) **Management** or business relations.
- (v) Small business subcontracting.
- (vi) Other (as applicable) (e.g., late or nonpayment to subcontractors, trafficking violations, tax delinquency, failure to report in accordance with contract terms and conditions, defective cost or pricing data, terminations, suspension and debarments).

3) Evaluation factors may include subfactors.

(4) Each factor and subfactor used shall be evaluated and a supporting narrative provided. Each evaluation factor, as listed in paragraph (b)(2) of this section, shall be rated in accordance with a **five scale rating system** (i.e., exceptional, very good, satisfactory, marginal, and unsatisfactory).

L'approccio europeo alla questione della reputazione è opposto a quello statunitense. Il mercato europeo del *procurement* vale circa 2.500 miliardi di €, il 19% del PIL⁶ ed è in progressiva crescita negli anni, grazie anche alla trasformazione delle politiche europee in materia di ricerca e innovazione, che sono passate da meccanismi di tipo “push” (incentivi fiscali, detassazione, ecc.) a meccanismi di tipo “pull”, volti ad orientare e stimolare la domanda pubblica, come il *pre-commercial procurement*, con un conseguente aumento del numero di procedure di gara attivate. Pur dinanzi a questi numeri, **il tema della reputazione della performance passata non è mai stato centrale nel dibattito europeo, né tantomeno presente nel sistema regolatorio, principalmente interessato a rendere il processo trasparente e a garantire un'uguaglianza di trattamento alle imprese**, più che a valutare i requisiti di accesso e il comportamento degli attori. Nel dibattito per l'approvazione delle Direttive del 2011, ma la tendenza è prevalsa anche nelle nuove Direttive, il legislatore ha sempre sostenuto che l'introduzione di indicatori reputazionali potesse favorire le manipolazioni del mercato e dovesse essere evitato, provocando varie polemiche nel corso delle consultazioni. Si legge nel documento conclusivo del Dibattito sul “*Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy*”:

*“A broad majority of respondents from all stakeholder groups consider that the Directive should explicitly allow contracting authorities to take into account their previous experience with one or several bidders. Again, respondents are aware of the risks and drawbacks of such a suggestion: **some critical answers are cautioning against the danger of favouritism and discrimination while others are proposing safeguards to ensure a fair and objective assessment**, such as the requirement of a measurable and objective performance control system (to avoid subjective blacklisting), judicial protection and possibly a cap for the weighting of the relevant criterion, to keep the market open for newcomers”.*⁷

⁶ Per i dati sul mercato europeo degli appalti, cfr.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/synthesis_document_en.pdf

Solo poco tempo fa l'Unione Europea ha iniziato a muoversi in una diversa direzione **lasciando spazio alla possibilità di introdurre anche nell'ordinamento europeo principi reputazionali**. Si tratta delle norme previste nei seguenti articoli:

- **art. 57 della Direttiva n. 24/2014:** *“Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni: se l'operatore economico ha evidenziato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di un precedente contratto di appalto pubblico, di un precedente contratto di appalto con un ente aggiudicatore o di un precedente contratto di concessione che hanno causato la cessazione anticipata di tale contratto precedente, un risarcimento danni o altre sanzioni comparabili”;*
- **Considerando 101 della Direttiva 24/2014:** *“Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero continuare ad avere la possibilità di escludere operatori economici che si sono dimostrati inaffidabili, per esempio a causa di violazioni di obblighi ambientali o sociali, comprese le norme in materia di accessibilità per le persone con disabilità, o di altre forme di grave violazione dei doveri professionali, come le violazioni di norme in materia di concorrenza o di diritti di proprietà intellettuale. È opportuno chiarire che una grave violazione dei doveri professionali può mettere in discussione l'integrità di un operatore economico e dunque rendere quest'ultimo inidoneo ad ottenere l'aggiudicazione di un appalto pubblico indipendentemente dal fatto che abbia per il resto la capacità tecnica ed economica per l'esecuzione dell'appalto”.*

Si apre dunque uno spiraglio verso il reputazionale anche se, è bene precisare, tale spiraglio si indirizza esclusivamente verso la valutazione delle performance negative (cioè può portare all'esclusione dalla gara in caso di ranking negativo) ma non può essere utilizzato come elemento di valutazione positiva del fornitore. In altri termini, l'Unione Europea apre alla possibilità di utilizzare i criteri reputazionali come criteri di selezione degli offerenti ma non come criteri volti ad assegnare loro una premialità.

E' interessante e per certi aspetti paradossale che questo avvenga proprio in un momento in cui gli Stati Uniti si stanno muovendo verso la riconsiderazione degli effetti del sistema e una parziale revisione/limitazione dell'uso di indicatori di prestazioni, ritenuti responsabili di aver burocratizzato eccessivamente il sistema degli appalti pubblici, introducendo meccanismi e procedure che spesso sono applicate dalle stazioni appaltanti americane in modo formale, senza una effettiva valutazione della qualità dell'esecuzione.

Come anticipato, un'altra critica che è stata mossa al sistema statunitense riguarda i rischi di esclusione per le start up e per le Pmi, che, non potendo contare su esperienze passate significative, rischiano di avere sempre e comunque un rating più basso rispetto alle grandi imprese. **Si tratta, come vedremo nel cap. 5, di considerazioni importanti da tener presente anche in Italia, dove i rischi di "ipertrofia normativa", da un lato, e di penalizzazione delle piccole imprese, dall'altro, potrebbero essere elevati e vanno tenuti in considerazione nel valutare la fattibilità di un eventuale modello reputazionale.** In linea generale, manca in Europa un approccio strategico alla tematica. Ad esempio, il Consiglio europeo della ricerca (CER) fornisce finanziamenti per i migliori ricercatori in Europa, selezionati attraverso la peer review e il cosiddetto *track record* dei ricercatori, cioè una sorta di valutazione basata sulla reputazione, è di solito il criterio di assegnazione principale. Il Finanziamento del CER è basato quasi esclusivamente su criteri di reputazione al fine di sostenere i migliori e i più brillanti. Altri strumenti europei per l'approvvigionamento di ricerca, come il programma FET-OPEN, si basano invece su una metodologia di valutazione opposta, completamente anonima, senza evidenti ragioni che giustifichino questo approccio opposto.

3. IL DIBATTITO IN ITALIA E LA RIFORMA COMPLESSIVA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

3.1. L'occasione del recepimento delle Direttive Europee sugli Appalti

Il Senato della Repubblica, il 18 giugno 2015, ha approvato il **disegno di legge delega n. 1678 per l'attuazione delle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE**. Il disegno di legge, attualmente in fase di discussione alla Camera, rappresenta il tentativo del legislatore di recepire tre principi fondamentali introdotti con le nuove Direttive:

1. la **semplificazione** delle procedure, attraverso interventi volti ad incentivare l'utilizzo dell'e-procurement ed a promuovere la centralizzazione e l'aggregazione degli acquisti;
2. la **professionalità**, attraverso la qualificazione delle stazioni appaltanti;
3. la **trasparenza**, attraverso la riduzione degli affidamenti diretti, l'incentivazione dell'utilizzo degli appalti elettronici, l'orientamento alla qualità e all'innovazione.

La delega, per la prima volta nel nostro Paese, parla anche di criteri reputazionali e introduce il concetto di "past performance". Al punto "tt" della legge delega, nel testo che ingloba gli emendamenti proposti in Commissione alla Camera, si legge infatti il seguente principio: "revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità, trasparenza e verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, ivi comprese le risorse umane, organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite, introducendo, inoltre, misure di premialità, regolate da un'apposita disciplina generale fissata dall'ANAC con propria determinazione e connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi, nonché assicurando gli opportuni raccordi con la normativa vigente in materia di rating di legalità, in ogni caso prevedendo la decadenza delle attestazioni in caso di procedure di

fallimento o la sospensione in caso di concordato «con riserva» o «con continuità aziendale».

Si tratta di una norma che, qualora fosse recepita e attuata, rappresenterebbe un' **innovazione sostanziale del nostro ordinamento** e introdurrebbe per la prima volta il concetto di “reputazione” nella gestione delle performance dei fornitori all'interno di procedure ad evidenza pubblica. Rispetto ad una prima versione della norma, che parlava soltanto di criteri reputazionali, la formulazione attuale specifica ulteriormente le caratteristiche di tali criteri, chiarendo:

- che essi devono basarsi su **parametri oggettivi**, quali il rispetto dei tempi e dei costi nella gestione dei contratti e l'andamento dei contenziosi;
- che ad essi devono abbinarsi **misure di premialità** per i fornitori da definirsi sulla base di una disciplina generale che sarà stabilita da Anac;
- che essi devono raccordarsi, pur rimanendo distinti, con il **rating di legalità**, già in essere da alcuni mesi.

La legge delega stabilisce anche alcuni paletti che dovrebbero essere alla base dei criteri di misurazione “oggettivi” del rating e parla di *“rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi”*. Ovviamente, ad oggi, rimangono irrisolti alcuni punti, sottolineati anche dai diversi interlocutori privilegiati contattati nel corso della redazione del rapporto, attorno ai quali dovrebbe articolarsi il sistema di qualificazione:

- a) **chi rilascia la qualificazione ai fornitori?** In teoria dovrebbe essere ANAC a farlo, sulla base dei requisiti economici e tecnici e dei parametri oggettivi stabiliti nel modello reputazionale;
- b) **per che cosa è rilasciata la qualificazione?** Occorre definire se il certificato è valido per settore (lavori, forniture, servizi), per categoria di lavori (per SOA), per tipologia di attività (ad esempio per codice ATECO);

- c) **qual è la durata della qualificazione?** Quando un'impresa è inserita all'interno del sistema reputazionale, per quanto tempo può restarvi? Come funziona l'espulsione?
- d) **Il sistema dovrebbe essere facoltativo o obbligatorio?** Se non è obbligatorio entrare nel sistema perché un'impresa dovrebbe essere interessata a qualificarsi e una stazione appaltante ad erogare il rating? Per quali vantaggi?
- e) Come limitare i **rischi di un contenzioso infinito?**

3.2. La reputazione tra rating etico-morale e rating tecnico-operativo

Nel corso dei lavori parlamentari il tema della reputazione dei fornitori è stato oggetto di commenti ed interventi da parte di numerosi soggetti appartenenti al mondo delle rappresentanze economiche e sociali. In tali interventi la questione della "reputazione" degli operatori economici è stata affrontata da molti interlocutori, che hanno auspicato la possibilità di arrivare in tempi brevi a mettere in piedi un "rating reputazionale" dei fornitori in grado di rafforzare, da un lato, i sistemi di qualificazione e dall'altro di garantire una maggiore qualità dei lavori. Esigenza quest'ultima divenuta ancora più urgente a fronte dei recenti scandali intervenuti nel nostro Paese, che hanno visto la realizzazione di opere pubbliche scadenti, con inaccettabili lievitazioni nei tempi e nei costi e che hanno riportato al centro del dibattito la questione di come garantire, al di là dei controlli formali e procedurali, l'effettiva qualità delle opere.

Il nodo problematico più rilevante che emerge dagli interventi parlamentari riguarda il **rapporto tra rating di legalità e rating reputazionale**. A differenza del rating reputazionale, il rating di legalità è già stato introdotto nel nostro ordinamento nel 2012, con la Legge 24 marzo 2012, n. 27. Tale strumento favorisce e incoraggia l'adozione di valori e comportamenti etici improntati al rispetto della legalità da parte delle imprese, attraverso la previsione di meccanismi di premialità nell'accesso al credito bancario e ad agevolazioni finanziarie di emanazione pubblica.

Nello specifico, da un lato, le imprese virtuose dotate dei requisiti previsti dal Regolamento di Attuazione della Legge succitata, adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sono inserite in un elenco apposito, istituito presso l'Autorità Garante; dall'altro lato, banche e Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di adeguarsi alle disposizioni del Regolamento di recente emanazione, IL Decreto Legislativo del 20 febbraio 2014 n.57, che individua le modalità in base alle quali si deve tener conto del Rating in fase di concessione di credito bancario e finanziamenti e fissa un termine perentorio entro cui banche e amministrazioni pubbliche devono adeguarsi alle disposizioni normative.

Il rating di legalità è finalizzato a prevenire infiltrazioni mafiose e malavitose negli appalti e garantire che il mercato pubblico sia precluso a chi non rispetta le leggi e non ha un comportamento eticamente corretto, ma non entra nel merito della qualità della fornitura o dell'opera nè va ad indagare l'efficienza e l'efficacia dell'intervento. Il rating di legalità misura la reputazione del fornitore intesa però solo come capacità di mettere in campo comportamenti adeguati dal punto di vista etico-morale e non corruttivi: in questo senso il **rating di legalità va ben distinto dal rating di performance, oggetto della presente indagine, che è piuttosto un rating tecnico-operativo volto ad individuare criteri oggettivi di valutazione dell'esecuzione dell'appalto.**

La questione è ovviamente ben presente al **Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone**, che nella sua **Audizione**⁸ lo scorso 20 gennaio 2015, sottolinea come il rating di legalità debba essere esteso e ampliato:

“L'obiettivo della premialità è stato, del resto, già perseguito dall' Autorità, nell'attuale sistema normativo, attraverso la valorizzazione dell'istituto del rating di legalità, previsto dal d.l. n. 1 del 2012 e successive modifiche, in alcuni bandi tipo ed attraverso la stipula di una convenzione con AGCM, dalla quale, poi, è scaturito un importante regolamento attuativo che vede la partecipazione dell'ANAC al procedimento del conferimento del rating alle imprese”.

⁸ Audizione del Presidente Cantone nell'ambito dell'esame del ddl n.1678/2014 (delega recepimento direttive appalti e concessioni), gennaio 2015

Il Presidente Cantone ha d'altra parte cura di sottolineare la differenza tra attività di qualificazione tecnica svolta attraverso il sistema SOA e reputazione. Rispetto a quest'ultima si sottolinea un **apprezzamento generale verso questo istituto, ma al tempo stesso, esplicitandolo, lo si collega sempre al rating di legalità, senza entrare nel merito della reputazione.**

“Si tratta di un istituto che, se ben calibrato, può svolgere una funzione utilissima oltre che sul piano dell'efficienza degli appalti anche (e soprattutto) per la prevenzione di fatti corruttivi e di illegalità amministrativa, rispondendo ad un principio secondo cui se l'illegalità deve essere sanzionata, vanno di concerto premiati quei soggetti che hanno dimostrato di comportarsi secondo standard elevati di correttezza e di rispetto delle regole. La premialità dovrà evidentemente riconoscersi facendo riferimento non solo a parametri "moralì" dell'impresa e dei soggetti che ne fanno parte (assenza di condanne, di misure di prevenzione etc) ma anche a parametri collegati alla capacità imprenditoriale (rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti eseguiti)”.

Enfatizza il concetto di “reputazione positiva” collegato alla qualificazione delle imprese anche l'**Anci (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani)**, che, nelle sue proposte di Emendamenti, sottolinea come l'attestazione SOA, al pari dei requisiti di qualificazione per servizi e forniture, non sia sufficiente a garantire la qualità nell'esecuzione.

*“Quindi, si può conseguire un effettivo incremento della qualità negli appalti solo **utilizzando i criteri reputazionali, quali requisiti di qualificazione**, richiesti ai fini dell'ammissibilità alla procedura di affidamento. Quindi, almeno per le opere di maggiore complessità e di elevato importo, si potrebbe richiedere il possesso di determinati requisiti reputazionali, ai fini dell'ammissibilità, anche valorizzando quanto già disposto dall'art. 40, comma 9, del d.lgs. n. 163/06, che introduce le referenze utilizzabili ai fini della qualificazione, delineando così il concetto di reputazione positiva dell'impresa”.*

Non sempre è chiara la distinzione tra rating di legalità e rating della performance. Nel corso della sua Audizione il 12 febbraio di quest'anno⁹, l'**ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili)** entra nel merito del concetto di performance: *“e’, altresì, condivisibile l’individuazione di misure di premialità connesse a criteri “reputazionali” che abbiano come obiettivo una più accurata qualificazione delle imprese protagoniste del settore, fondata su criteri non solo formalistici, ma capaci di individuare la reale qualità dell’impresa. A tal fine, si potrebbe pensare all’introduzione di elementi quali-quantitativi, in grado di ridimensionare la logica del solo fatturato e di premiare le imprese solide e strutturate, dotate di “elementi reputazionali” che ne dimostrino l’affidabilità morale, la solidità patrimoniale, la storia imprenditoriale nonché la qualità delle prestazioni precedentemente rese, da far valutare in modo oggettivo ad un soggetto terzo”*.

In questo senso, Ance sembra propugnare un concetto di reputazione “generale” connesso al concetto di affidabilità e prestigio dell’impresa e non tanto collegato alla qualità dell’esecuzione del singolo appalto.

Interessante e molto chiara infine la posizione di **Accredia**¹⁰ che sottolinea la necessità di distinguere *“tre criteri non sovrapponibili tra di loro:*

- *il rating di legalità, che attribuisce un punteggio sulla base del rispetto delle norme e sull’adozione di sistemi che favoriscono la trasparenza delle transazioni e la responsabilità amministrativa e sociale d’impresa;*
- *il rating reputazionale, non ancora codificato, che si baserà sulla valutazione della prestazione storica delle forniture: del rispetto dei tempi, della qualità della fornitura, della condotta nella fornitura;*

⁹ Delega al governo per il recepimento delle direttive comunitarie *“Commissione Lavori Pubblici del Senato”*, Roma, 12 febbraio 2015

¹⁰ ACCREDIA è l'Ente unico nazionale di accreditamento designato dal Governo italiano, ossia l'unico ente riconosciuto in Italia ad attestare che gli organismi di certificazione ed ispezione, i laboratori di prova, anche per la sicurezza alimentare, e quelli di taratura abbiano le competenze per valutare la conformità dei prodotti, dei processi e dei sistemi agli standard di riferimento. Con ACCREDIA l'Italia si è adeguata al Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 765, del 9 luglio 2008, che dal 1° gennaio 2010 è applicato per l'accreditamento e la vigilanza del mercato in tutti i Paesi UE.

- *la certificazione sotto accreditamento che attesta l'idoneità dell'Organizzazione produttiva, in tutte le sue componenti, a produrre quanto viene richiesto dal Committente pubblico".*

I tre criteri sono complementari, pertanto possono ottenere, se applicati contemporaneamente, una qualificazione dei fornitori più efficace di quella ottenuta applicando un singolo criterio.

Fermo restante il dibattito ancora in corso e la notevole complessità della materia, quello che può essere detto con certezza è che **la legge delega introduce un principio che, se applicato, determinerebbe una svolta "epocale" nel sistema delle gare**: oggi un'impresa che realizza bene i lavori nel rispetto dei tempi e dei costi del contratto e che non ha mai avuto contenziosi può accedere alle gare in misura equiparata rispetto all'impresa che invece non ha una performance di gara soddisfacente. Domani, qualora fosse introdotto il rating reputazionale, sarebbe possibile questo tipo di distinzione e si potrebbe immaginare un rating riconosciuto a livello nazionale utile ad una qualificazione sostanziale, non puramente formale.

In questo senso – e ciò rappresenta un altro paletto imprescindibile per Bruxelles - **il rating reputazionale potrà solo affiancare e non sostituire né i requisiti tecnico professionali "di ingresso" necessari ad essere ammessi alla gara, né tantomeno i criteri di valutazione utilizzati per assegnare i punteggi di gara.**

In realtà, **rating di legalità e rating tecnico operativo possono essere anche letti in un'ottica integrata**. Secondo la teoria economica più recente (cfr. Giancarlo Spagnolo) esistono **tre diversi possibili modelli reputazionali** definiti sulla base di tre criteri: 1. il rischio di corruzione; 2. il rischio di contenzioso; 3. il rispetto della normativa comunitaria.

Il primo modello è il cosiddetto “modello Kelman”¹¹: in questo sistema è la singola stazione appaltante che valuta le performance reputazionali sulla base dei singoli progetti. Essendo tutto affidato alla discrezionalità del buyer, il rischio di corruzione è alto, il rischio di contenzioso più contenuto, mentre siamo fuori dalle norme comunitarie perché non si rispettano le norme sulla tutela della concorrenza.

Il secondo modello è quello della “premialità positiva”: in questo caso la reputazione è collegata al comportamento di gara generale dei fornitori verso tutte le stazioni appaltanti, non sul singolo ente. Sono fissati punteggi positivi sulla base del comportamento generale di gara. In questo modello è necessario un organismo nazionale che definisce i punteggi (che potrebbe essere ANAC) e le singole stazioni appaltanti assegnano i punteggi. Il rischio di corruzione è limitato perché tutte le stazioni appaltanti danno i punteggi ed è facile fare confronti. Si tratta di un modello che probabilmente non collima con la normativa comunitaria perché i punteggi premiali, come abbiamo visto, sono ritenuti discriminatori. Modesto è anche il rischio di contenzioso.

¹¹ Steven Kelman, professore presso la *Kennedy School of Government* e, dal 1993 sino al 1997, *Administrator dell'Office of Federal Procurement Policy (OFPP)*. E' l'uomo che ha gestito la riforma del sistema dei contratti pubblici negli Stati Uniti, introducendo il principio della reputazione del fornitore. Cfr. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, AEI Studies, 1990.

Il terzo modello è quello della patente a punti: anche in questo caso, come nel precedente, vi sono meccanismi generali che valutano il comportamento complessivo del fornitore verso tutte le stazioni appaltanti. In questo modello vengono attribuiti punteggi solo in caso di performance negative, per cui il modello appare essere più in linea con le norme comunitarie. Il rischio di corruzione è limitato, mentre il rischio di contenzioso è superiore perché stiamo dando punteggi negativi.

Tab. 3.1. Modelli reputazionali a confronto

	RISCHIO CORRUZIONE	RISCHIO CONTENZIOSO	RISPETTO NORME COMUNITARIE
MODELLO KELMAN	alto	Basso	no
MODELLO PREMIALE	basso	Basso	no
PATENTE A PUNTI	basso	Alto	si

3.3. Il contributo delle soluzioni tecnologiche ad hoc

Per quanto riguarda i sistemi informativi a supporto, sulla spinta delle stazioni appaltanti che negli ultimi anni si sono maggiormente confrontate con le esigenze di valutazione e governo delle performance dei propri fornitori, sono oggi disponibili delle soluzioni ad hoc altamente performanti.

In particolare le società partecipate o, più in generale, le stazioni appaltanti dei settori speciali hanno avuto la possibilità di sperimentare e poi consolidare progetti di Vendor Rating, considerando i più immediati ambiti di applicazione a loro riservati (es., sistemi di qualificazione, albi fornitori e ricorso a procedure negoziate, ecc.). In tali esperienze, nei casi più articolati, sono state arricchite le

funzionalità dei sistemi di gestione dei fornitori per le fasi di raccolta delle candidature e qualificazione, tipicamente focalizzate su requisiti di tipo “amministrativo” (es., moralità, situazione economico-finanziaria, certificazioni, possesso di dotazione tecnica, ecc.). Arrivando a presidiare anche indicatori oggettivi inerenti la “qualità” delle prestazioni in fase di esecuzione (es., puntualità, conformità, rispetto progetto iniziale e/o capacità di adattamento ad esigenze di modifica, ecc.) e facendo incidere la sintesi di tali valutazioni ex post sulla probabilità di ricevere successivi inviti a procedure negoziate (attraverso meccanismi di rotazione ad hoc). Le soluzioni in grado di consentire un presidio a 360° della reputazione del fornitore, sia dal punto di vista etico/morale che da quello tecnico/operativo, coprono molteplici “momenti” della relazione con il fornitore, come mostrato nella seguente figura.

Fig. 3.1. Il presidio della “reputazione” a 360°



Fonte:

BravoSolution, 2015

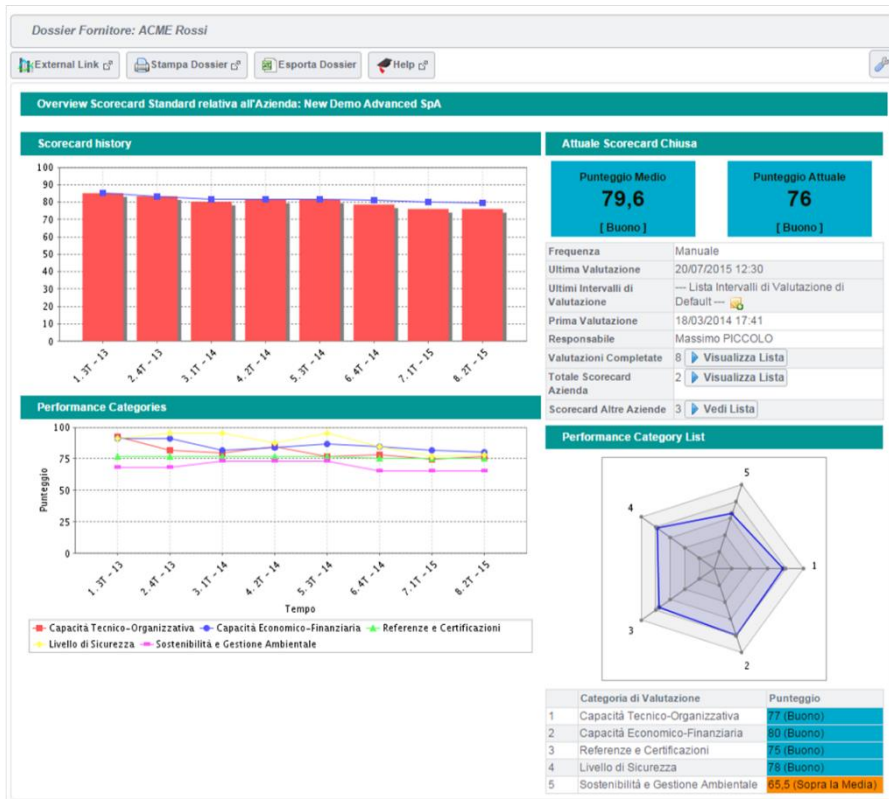
Fonte: BravoSolution, 2015

Prescindendo da casi specifici, le soluzioni tecnologiche ad hoc si caratterizzano per:

- immediata disponibilità, senza investimenti in progetti IT lunghi e costosi;
- livelli di servizio, tracciabilità e sicurezza informatica assimilabili alle soluzioni per lo svolgimento di procedure di gara in modalità elettronica, con cui devono essere integrati o integrabili;
- ampiezza di funzionalità per la valutazione dei fornitori (sia in fase di accreditamento/qualifica che in fase di esecuzione delle prestazioni);
- monitoraggio del trend evolutivo, grazie alla possibilità di comparare i risultati nel tempo;
- possibilità di articolare gli indicatori per ogni fornitore, per ogni merceologia a cui ogni fornitore è associato, per ogni contratto di cui è affidatario;
- possibilità di indicare/valorizzare punteggi, senza limitazione nel numero delle componenti dell'indicatore di Vendor Rating complessivo;
- capacità di importare valori/indicatori di Vendor Rating da sistemi esterni e implementare algoritmi automatici di calcolo di indicatori di sintesi;
- possibilità di ricercare/selezionare fornitori in funzione del punteggio di Vendor Rating attribuito.

Di seguito, a titolo esemplificativo, un'immagine di prospetti di sintesi che le soluzioni tecnologiche ad hoc mettono a disposizione delle stazioni appaltanti, elaborando automaticamente input raccolti da utenti interni, esterni o sistemi informativi accessibili alla stazione appaltante.

Fig. 3.2. Rating reputazionale: esempi di prospetti di sintesi



4. RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO E IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI

4.1. Obiettivi e metodologia di indagine

Con le analisi svolte nei capitoli precedenti, sono stati compiuti i seguenti step di attività:

- È stato inquadrato concettualmente il tema della “reputazione” e del rating come strumento di misurazione della performance in fase di esecuzione del contratto, chiarendo alcune questioni di tipo definitorio e dunque connotando il campo di indagine;
- È stato analizzato come il concetto di “performance passata del fornitore” trovi applicazione in alcuni sistemi giuridici molto diversi dal nostro, come quello americano;
- Sono state ripercorse le tappe che hanno portato ad introdurre il concetto di rating reputazionale all’interno del disegno di legge delega per il recepimento delle nuove Direttive europee in Italia.

L’obiettivo di questo capitolo è quello di fare un ulteriore passo in avanti e **analizzare il punto di vista e il “sentiment” di chi sarà chiamato ad applicare la nuova norma** per capire, dalla stessa voce degli operatori pubblici, quali sono le criticità e le opportunità che essi intravedono nel nuovo sistema e soprattutto per individuare, sulla base delle loro segnalazioni, una prima batteria di indicatori oggettivi che potrebbero essere posti alla base del modello di misurazione.

L’indagine quantitativa sulle stazioni appaltanti si è basata su una duplice attività:

- La somministrazione di un **questionario strutturato con domande a risposta chiusa e aperta a 250 funzionari e dirigenti** degli uffici gare e acquisti di altrettante amministrazioni centrali e locali, aziende pubbliche, università e soggetti che gestiscono la spesa aggregata. L’indagine, che ha riguardato l’intero territorio nazionale, è stata svolta con la metodologia CATI - *Computer Assisted Telephone Interview*;

- La realizzazione di alcuni incontri di approfondimento con alcune dirigenti e figure apicali nella pubblica amministrazione, in grado di fornire un punto di vista “esperto” sulla questione della reputazione degli operatori economici.

L’invito è stato rivolto a tutti i nominativi presenti nei database di Promo PA Fondazione per i quali si disponeva di un contatto telefonico. Il questionario è stato inoltrato via mail nel mese di maggio 2015, come invito e preavviso dell’intervista telefonica, ai referenti di uffici tecnici, uffici acquisti e uffici gare di Enti Pubblici, utilizzando la banca dati di Promo PA Fondazione integrata ed aggiornata dai risultati della ricerca mirata dei nominativi sui siti istituzionali degli Enti. A seguito di tale preavviso, hanno concesso l’intervista telefonica e consentito dunque la raccolta del questionario, 250 dirigenti/funzionari (per 50 enti sono state realizzate due interviste distinte, una per il settore lavori e una per il settore forniture e servizi). La somministrazione dei questionari è stata guidata da una griglia predefinita attraverso un disegno di campionamento di tipo misto “ragionato-stratificato”, che assicurasse un campione in cui risultassero rappresentate in modo quanto più bilanciato, tutte le macrotipologie di Enti, le diverse aree geografiche del Paese ed i due settori di intervento (forniture e servizi insieme considerati e lavori pubblici).

La ripartizione del campione effettivo rispetto alle dimensioni citate, è descritta nel prospetto che segue.

Tab. 4.1. Il campione effettivo (questionari raccolti per tipo di Ente, area geografica e settore di intervento)

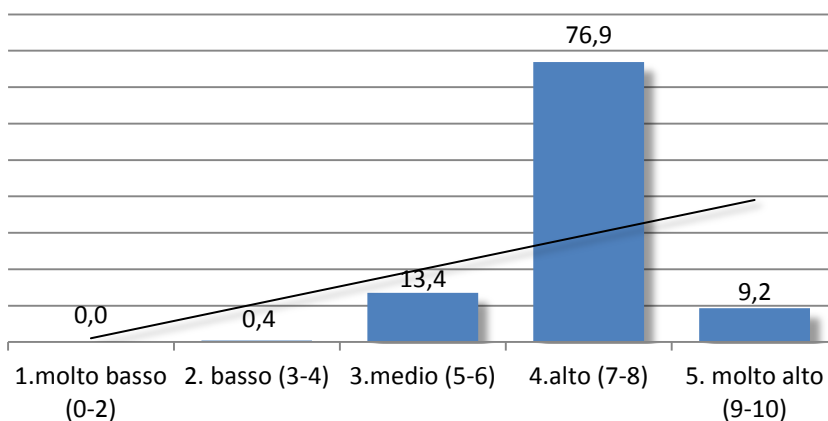
		Area geografica				Settore		
		Totale	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud e isole	Solo Forniture e servizi	Solo Lavori pubblici Entrambi
Asl	23	5	6	6	6	9	11	3
Centrali di committenza	7	-	1	3	3	5	1	1
Comuni	85	20	21	24	20	34	34	17
Concessionari e partecipate	49	13	10	12	14	22	15	12
Consorzi di bonifica, ater, agenzie	11	3	4	1	3	3	5	3
Ministeri e altri enti centrali	18	3	6	3	6	7	8	3
Province	29	8	8	7	6	13	14	2
Regioni	7	2	3	-	2	3	1	3
Unione dei comuni	7	-	4	2	1	4	2	1
Università	12	5	4	-	3	7	1	4
Altri enti	2	2	-	-	-	0	2	0
Totale	250	61	67	58	64	107	94	49

4.2. La situazione attuale nei rapporti con i fornitori: il livello di soddisfazione

La prima delle tre macro tematiche sulle quali si è articolato il questionario ha riguardato il rapporto fra committente e fornitore e in particolare **il grado di soddisfazione e apprezzamento** del primo rispetto al secondo.

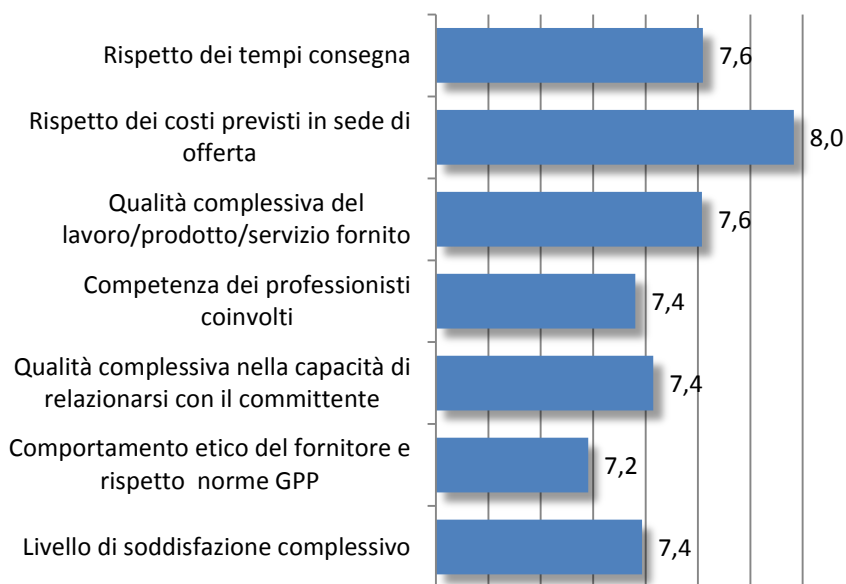
Il livello complessivo di soddisfazione delle stazioni appaltanti è buono. Oltre tre quarti dei giudizi degli interpellati (76,9%), richiesti con riferimento ad una scala di valutazione da 0 a 10, si sono concentrati su un voto fra il sette e l'otto. Nell'insieme sono stati ben l'86,1% coloro che hanno indicato un valore superiore al "6", ovvero alla stretta sufficienza.

Fig. 4.1. Come valuta il livello di soddisfazione complessivo verso i fornitori (percentuale sul totale)



Al di là di questo giudizio complessivo, più interessanti sono le valutazioni sui singoli item. Sul tema più specifico della performance dei fornitori rispetto *ai costi previsti in sede di offerta e ai tempi di consegna*, in un indice di scala 0-10, si arriva a 8,0 per i primi e ad un 7,6 per i secondi. Giudizi più moderati, ma comunque sempre superiori a 7, riguardano il *comportamento etico del fornitore e il rispetto delle norme in materia di acquisti sostenibili a livello ambientale e sociale*.

Fig. 4.2. Come valuta la performance contrattuale media dei suoi fornitori rispetto ai seguenti parametri, per item di valutazione (indice scala 0-10)

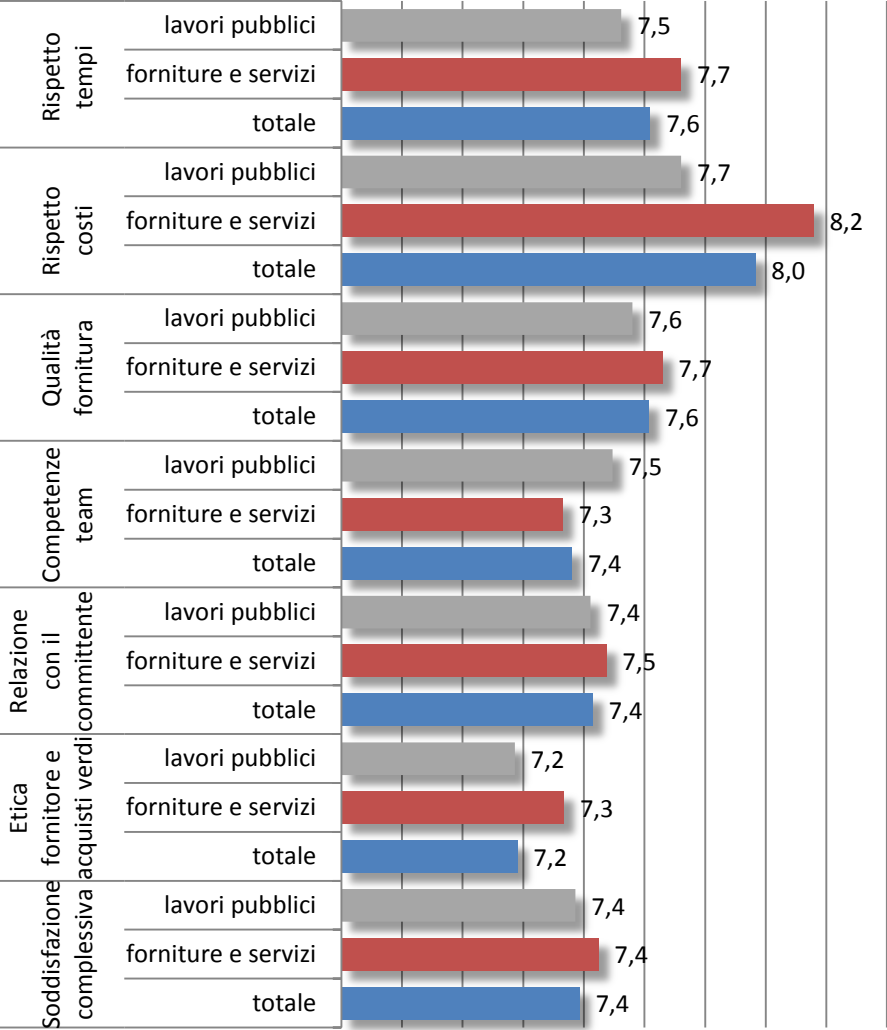


Segmentando i giudizi per **comparto di operatività** si notano giudizi verso i fornitori complessivamente migliori da parte del settore degli acquisti di beni e servizi e maggiori problematiche in quello dei lavori, dove i livelli di soddisfazione, pur restando mediamente elevati, sono comunque quasi sistematicamente inferiori. La differenza più rilevante nelle valutazioni riguarda le tematiche relative al rispetto dei tempi e dei costi, dove le criticità sono particolarmente evidenti nel settore dei lavori, per i quali la gestione del contratto è senza dubbio più complessa e articolata.

Solo rispetto al tema delle **competenze e delle professionalità** i giudizi di chi opera nel settore delle opere pubbliche sono improntati ad un maggior ottimismo e le valutazioni arrivano a 7,5.

Giudizi molto buoni sono raccolti anche rispetto alla **capacità media dei fornitori di relazionarsi con il committente**, indicatore difficilmente “oggettivabile” e dunque non semplice da trasporre in un ipotetico paniere reputazionale ma comunque ritenuto molto importante dalle stazioni appaltanti per le quali la “flessibilità”, la capacità di adattamento, la disponibilità e l’abilità negoziale degli operatori economici sono fattori che incidono molto ai fini di una buona esecuzione del contratto.

Fig. 4.3. Come valuta la performance contrattuale media dei suoi fornitori rispetto ai seguenti parametri, per item di valutazione e settore di appartenenza (indice scala 0-10)



Il secondo tema specifico che è stato indagato riguarda i **contenziosi**, ovvero uno degli aspetti più critici nel rapporto stazione appaltante-fornitore, che potrebbe essere fatto rientrare in un ipotetico paniere di valutazione della performance. Dall'indagine emerge che circa **il 20% di stazioni appaltanti contattate hanno avuto occasione negli ultimi due anni di avviare almeno un contenzioso**, dato abbastanza elevato, che sale in modo preoccupante nelle **aziende sanitarie** (39%) e nelle **Partecipate** (25,5%) anche se, almeno nel primo caso, il fenomeno è da considerare almeno in parte correlato con la frequenza annua mediamente più elevata degli acquisti da parte di tali Enti.

Nel particolare delle **ASL**, pare incidere il fatto che la maggior parte della spesa sanitaria transita attraverso strumenti di acquisto centralizzato (convenzioni e accordi quadro). Questi, da un lato, mettono a disposizione prodotti con caratteristiche e “standard” che talvolta non riescono ad adattarsi a pieno alle più specifiche richieste delle singole aziende sanitarie, così creando una scollatura fra la qualità offerta e la qualità desiderata. Dall'altro lato, il tipo di contratto, essendo definito a monte da un soggetto terzo come la centrale di committenza, può irrigidire il meccanismo di confronto ed interlocuzione fra il committente ultimo e il fornitore.

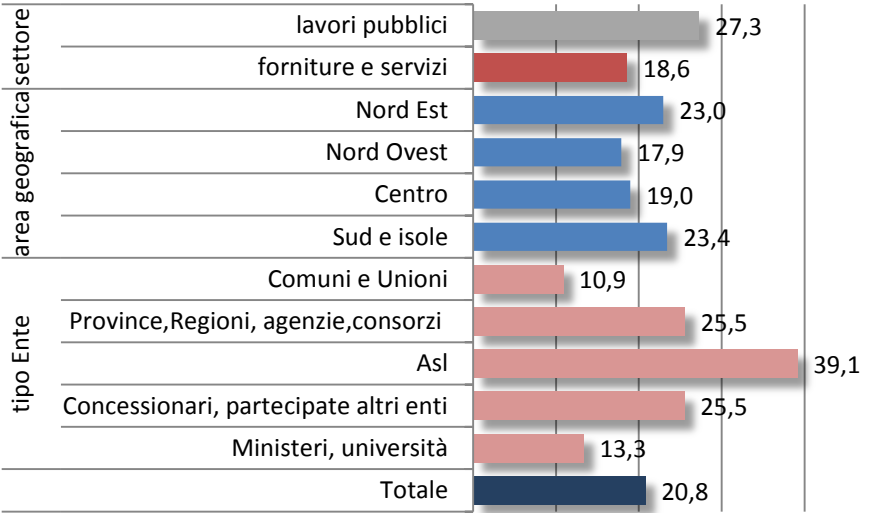
Dal **punto di vista territoriale**, rispetto alla tematica in esame non sembra trovare conferma il tradizionale gap Nord-Sud, poiché sia nel Mezzogiorno che nel Nord Est si registra un 23% di rispondenti che dichiarano di aver affrontato situazioni di contenzioso con gli operatori economici, mentre il tasso di litigiosità sembra essere più contenuto al Centro e nel Nord Est.

Dal **punto di vista settoriale**, si registra invece una situazione contrapposta tra il settore dei servizi e forniture, dove i contenziosi interessano circa il 18% dei rispondenti e quello dei lavori dove la percentuale sale di quasi 10 punti, a conferma dell'esistenza di situazioni molto conflittuali quando si parla di esecuzione di opere pubbliche.

Questi risultati sui livelli di contenzioso sembrano in apparente contrasto con i giudizi invece molto positivi espressi sui fornitori nella sezione precedente del questionario e confermano la tendenza delle stazioni appaltanti a non esprimere

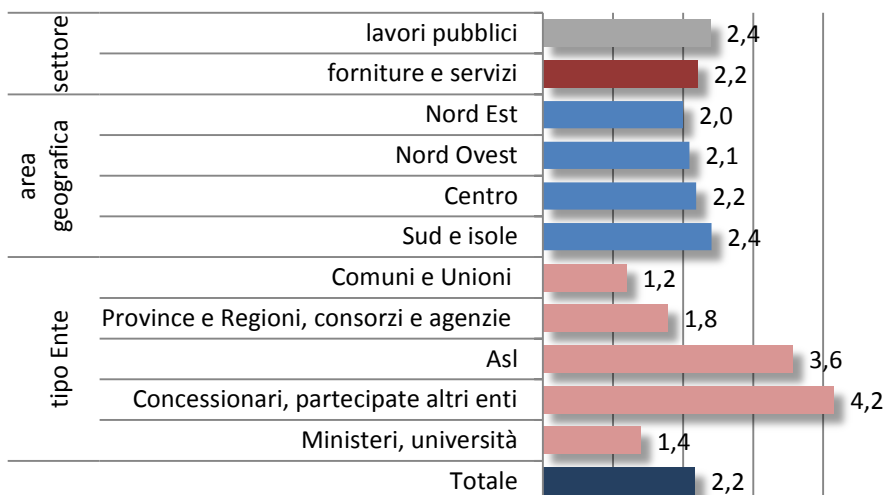
valutazioni negative sui fornitori se direttamente interpellati sull’argomento, salvo poi confermare indirettamente l’esistenza di alcune problematiche che si traducono in aperta conflittualità con i fornitori.

Fig. 4.4. Enti che negli ultimi due anni hanno avviato contenziosi riconducibili all'inadeguata performance dei fornitori in fase di esecuzione del contratto (percentuale sul totale)



Anche se una stazione appaltante su cinque dichiara di aver dovuto gestire contenziosi, **l’incidenza del contenzioso sul numero dei contratti viene ritenuta minima** (2,2%), ma sale anche in questo caso per le ASL, i Concessionari e le Partecipate.

Fig. 4.5. Percentuale indicativa dei contenziosi sul numero dei contratti



Le **cause dei contenziosi** largamente più frequenti sono sostanzialmente due: a) i **tempi di consegna non rispettati** e b) la **non conformità** delle opere e dei prodotti a quanto previsto nel progetto o nel contratto. I rispondenti, che avevano la possibilità di segnalarne anche più di una, ritengono che a ciascuna di esse si debbano esattamente in pari misura poco più della metà dei casi.

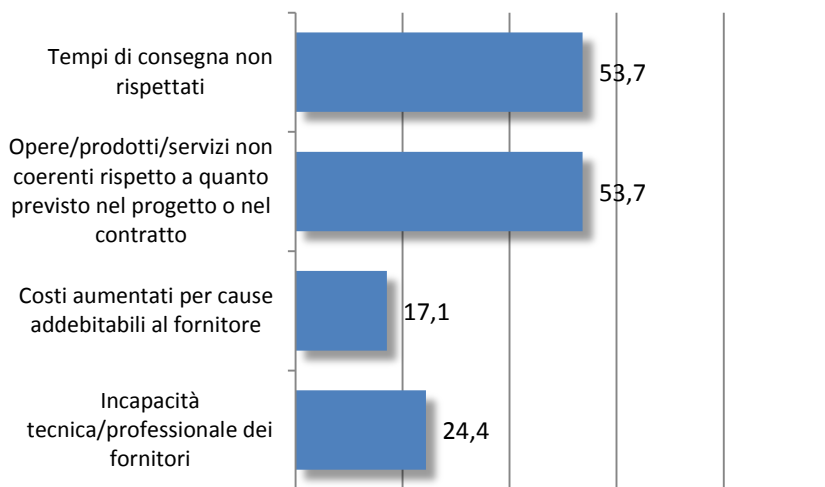
Interessante anche il terzo elemento, che determina potenziali conflittualità con i fornitori, che riguarda **l'incapacità tecnica professionale degli operatori economici** (in questo senso si esprime il 23% dei rispondenti), dato che ha a che fare con la "reputazione" del fornitore e con la sua capacità di fornire prodotti e servizi adeguati.

Solo il 17% dei rispondenti fa riferimento alla questione dei **costi** come causa principale dei contenziosi. Come già enfatizzato, molto spesso i costi delle opere lievitano per cause non addebitabili al fornitore ma per ragioni dovute o ad eventi improvvisi, imprevisti e imprevedibili o alla mancanza di risorse disponibili, che porta gli Enti a bloccare gli interventi.

Certo l'entità del fenomeno molto si ridimensiona fino a potersi ritenere fisiologica se calcolata come incidenza sull'insieme degli affidamenti: i casi di contenzioso per il mancato rispetto dei tempi o della qualità prevista interessa a ben vedere poco più dell'1% dei contratti e quelli per "incapacità" del fornitore appena lo 0,5% (ovvero un contratto su duecento!).

Ciò non di meno l'analisi delle cause di contenzioso merita attenzione in quanto mette a fuoco quella "punta dell'iceberg" che può nascondere ben più numerosi casi di tensione che, spesso grazie ad una gestione spesso comunque faticosa, non sfociano poi nella forma del contenzioso.

Fig. 4.6. Quali sono state le cause di contenzioso? (risposta multipla, percentuale sul totale)



Le ultime domande di questa sezione del questionario riguardano due temi fortemente interrelati tra di loro:

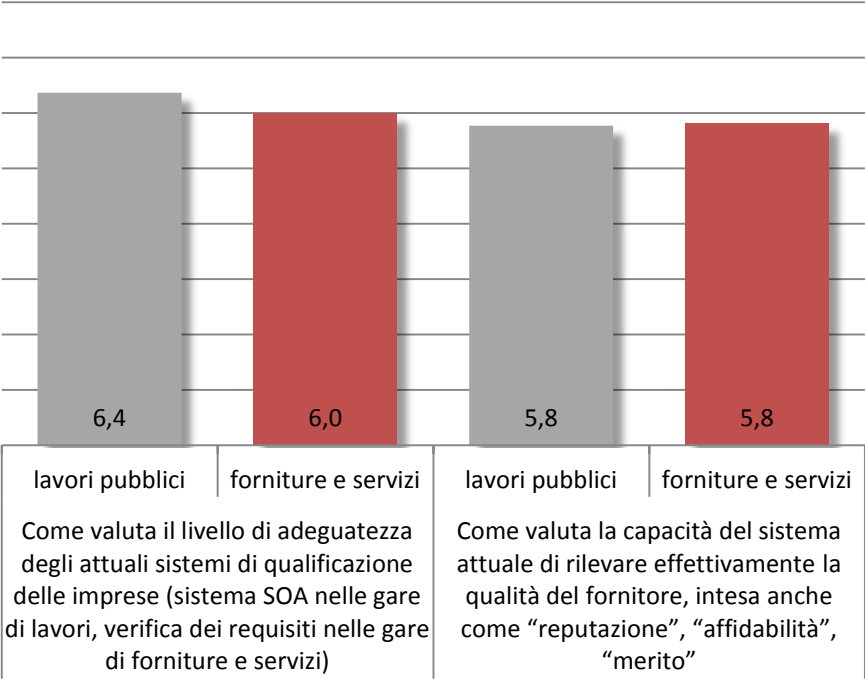
- da un lato, si è chiesto agli interlocutori di valutare il livello di adeguatezza degli attuali sistemi di qualificazione dei fornitori (sistema SOA nelle gare di lavori, verifica dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico finanziario nelle gare di forniture e servizi);
- dall'altro lato, si è cercato di comprendere se e in quale misura il sistema attuale è in grado di rilevare l'affidabilità delle aziende che partecipano alle gare.

Le due domande miravano a rilevare l'**opportunità di adottare un eventuale rating reputazionale agli attuali sistemi di qualificazione dei fornitori**, anche alla luce della sensibilità e della conoscenza dei rispondenti verso tale tematica.

Le risposte alle due domande restituiscono risultati non troppo distanti fra di loro. Il livello di adeguatezza dei sistemi di qualificazione viene ritenuto appena sufficiente, ovvero senza particolari entusiasmi da parte delle stazioni appaltanti, con un giudizio leggermente più positivo da parte di chi opera nel settore dei lavori, che un po' sorprende considerando le critiche che sono state mosse anche recentemente al sistema delle SOA.

Maggiori perplessità si riscontrano per la domanda relativa alla reputazione, perché in questo caso traspare un maggiore scetticismo, sia nel settore lavori che in quello dei servizi e forniture, probabilmente dovuto in parte anche all'ancora limitata conoscenza della materia.

Fig. 4.7. Livello di adeguatezza degli attuali sistemi di qualificazione delle imprese e capacità del sistema di rilevare effettivamente la qualità del fornitore, intesa anche come “reputazione”, “fattibilità” e “merito” (indice scala 0-10)



4.3. I sistemi di monitoraggio e di valutazione esistenti

Dopo aver ricostruito lo stato dell'arte nei rapporti tra stazioni appaltanti e fornitori, la seconda parte del questionario propone domande mirate all'analisi degli **strumenti esistenti di monitoraggio e valutazione** delle performance.

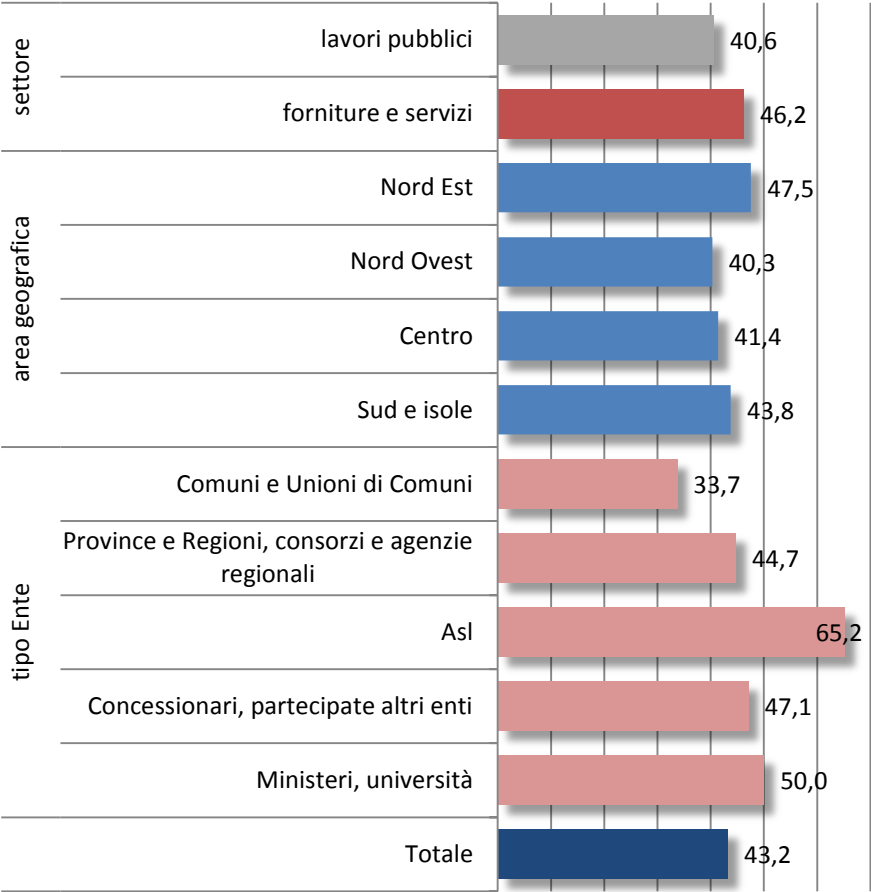
L'obiettivo di questa sezione è capire se, seppur in mancanza di sistemi reputazionali veri e propri, l'attuale configurazione del processo di appalto consente e, se sì, con quali strumenti, di verificare le performance contrattuali e i diversi step dell'esecuzione.

In linea con altre indagini svolte su questo tema in passato¹², soltanto il 43% delle stazioni appaltanti intervistate dichiara di svolgere attività di monitoraggio e controllo, percentuale che sale - unico target che supera la "metà" - al 65% nel caso delle ASL, dove la necessità di verificare la qualità dei prodotti è particolarmente stringente e che invece scende al 40% nel caso dei lavori, mantenendosi su questo livello in tutte le aree territoriali, con l'unica eccezione di un Nord Est relativamente più virtuoso.

Si tratta di un risultato deludente: **in più della metà delle stazioni appaltanti italiane non si riesce a mettere in atto alcuna forma di controllo della performance degli operatori economici in fase di esecuzione del contratto.**

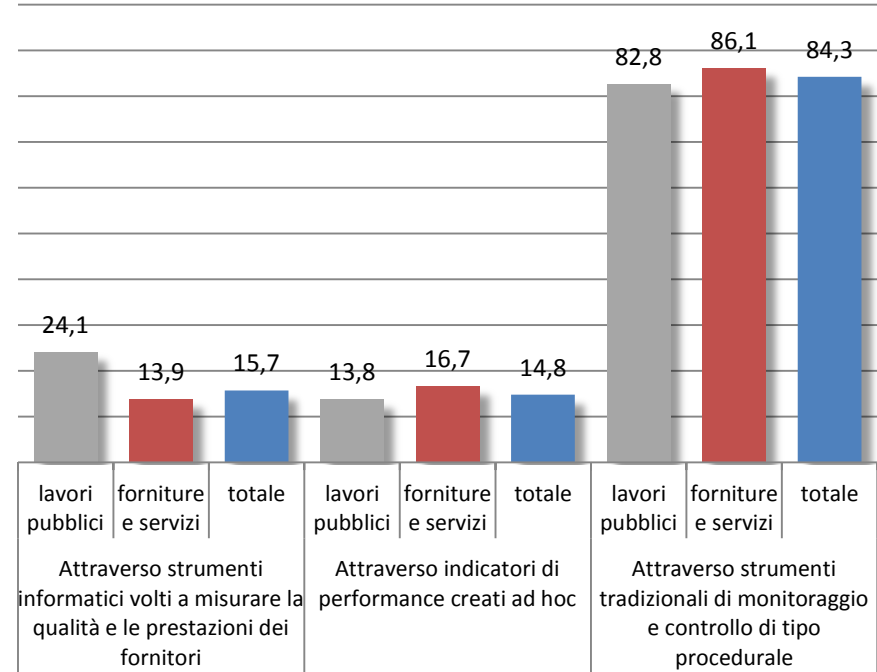
¹² Cfr. Promo PA Fondazione e Università di Roma Tor Vergata, "Come acquista la PA" e "Come appalta la PA", ed. 2011- 2012-2013

Fig. 4.8. Utilizzate strumenti di monitoraggio e controllo della performance dei fornitori in fase di esecuzione del contratto (percentuale sul totale)



Il dato è particolarmente preoccupante se letto con i risultati del grafico successivo, che evidenzia come, anche laddove si utilizzano strumenti di monitoraggio, essi sono prevalentemente tradizionali e si basano su un controllo solo formale dei contenuti del contratto. Solo nel 15% dei casi si fa ricorso agli strumenti tecnologici descritti nel cap. 4.3 e solo nel 14% dei casi ad indicatori di performance creati ad hoc.

Fig. 4.9. Con quali strumenti viene effettuato tale monitoraggio (percentuale sul totale)

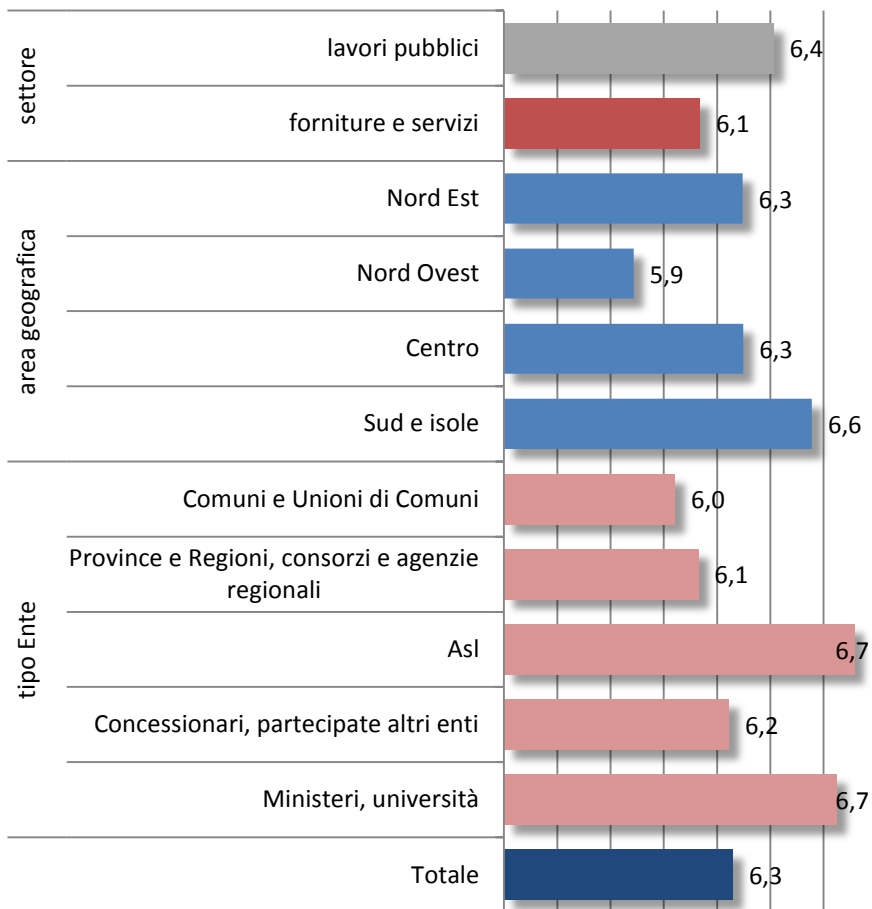


D'altro canto, le stazioni appaltanti non sembrano rendersi conto a pieno dell'inadeguatezza degli attuali sistemi. **Il livello di soddisfazione verso gli strumenti utilizzati si colloca a 6,3** nella consueta scala di valutazione 0-10, ovvero su un valore non certo elevato ma pur sempre un po' oltre la sufficienza.

Il punteggio più basso viene dai **Comuni**, probabilmente in affanno nel gestire una moltitudine di contratti e che quindi avvertono la mancanza o inadeguatezza degli strumenti di controllo. Tuttavia non può non fare riflettere la stretta relazione fra livello di utilizzo e livello di gradimento degli strumenti stessi. Se i Comuni erano anche gli Enti che meno vi facevano ricorso, d'altro lato ad apprezzarli relativamente di più sono proprio quelli, in primis le ASL e a seguire i Ministeri, che più degli altri già si cimentano nel controllo delle performance. Quanto appena detto apre l'ipotesi di un qualche problema di conoscenza e padronanza degli strumenti e in parte ridimensiona quella della loro inefficienza.

La relazione vale per le tipologie di Enti ma non per il settore. Nei lavori pubblici, che si confermano un universo tutto particolare, la frequenza dei controlli è limitata ma il giudizio sugli strumenti è migliore di quello del comparto forniture e servizi.

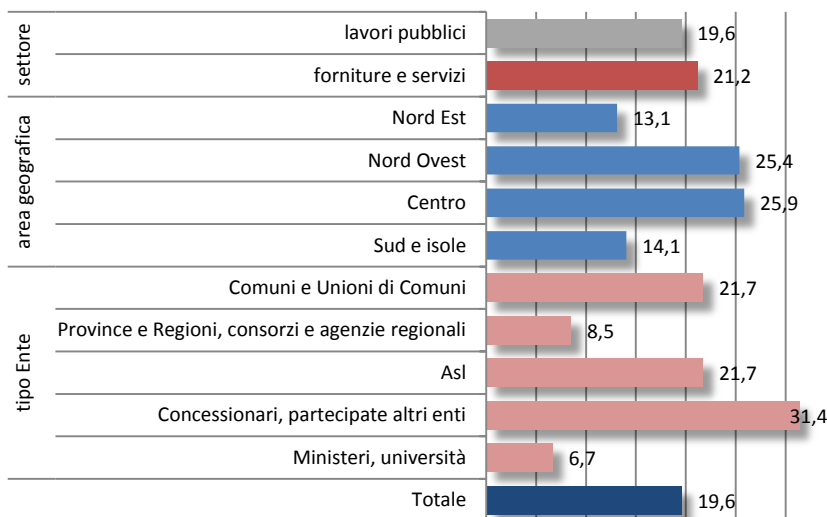
Fig. 4.10. Come valuta l'efficacia degli strumenti che utilizzate (indice scala 0-10)



In questo contesto di difficoltà oggettiva a misurare la performance, non colpisce che **appena una stazione appaltante su cinque inserisca nei propri capitolati indicatori di performance oggettivi volti alla misurazione della prestazione dei fornitori in fase di esecuzione del contratto**. In questo caso lo sforzo maggiore viene fatto dalle Partecipate (31,4%) e dalle ASL (21,7%), le due tipologie di soggetti che appaiono essere più pronte all'introduzione di parametri nuovi, legati

anche alla misurazione della reputazione dei fornitori. Nelle seconde in particolare parrebbe potersi dire che la centralizzazione degli acquisti, se, come nel caso evidenziato, favorisce una maggiore attenzione e specializzazione nella definizione della documentazione di gara, può incentivare a cascata il controllo della performance sull'intero mercato. La "cultura della performance" sembra essere invece ancora poco diffusa nei Ministeri, nelle Università e negli Enti locali, dove non si arriva al 10% di rispondenti che dichiarano di inserire nei capitolati indicatori di valutazione qualitativa. A livello territoriale, l'unico dato superiore alla media nazionale è quello del Nord Ovest, mentre, dal punto di vista settoriale, i lavori pubblici sembrano essere ancora una volta gravati da una maggiore rigidità e più indietro rispetto alle forniture e servizi.

Fig. 4.11. Le è mai capitato di inserire indicatori di performance (oggettivi) all'interno dei capitolati di gara per avere parametri oggettivi di misurazione della prestazione dei fornitori in fase di esecuzione del contratto (percentuale sul totale)



Analogamente a quanto rilevato per gli strumenti di monitoraggio, anche gli indicatori di performance sono costruiti in modo artigianale dai singoli buyer, senza l'utilizzo di software e tecnologie dedicate in grado di supportare la revisione dei target sulla base di obiettivi di miglioramento continuo.

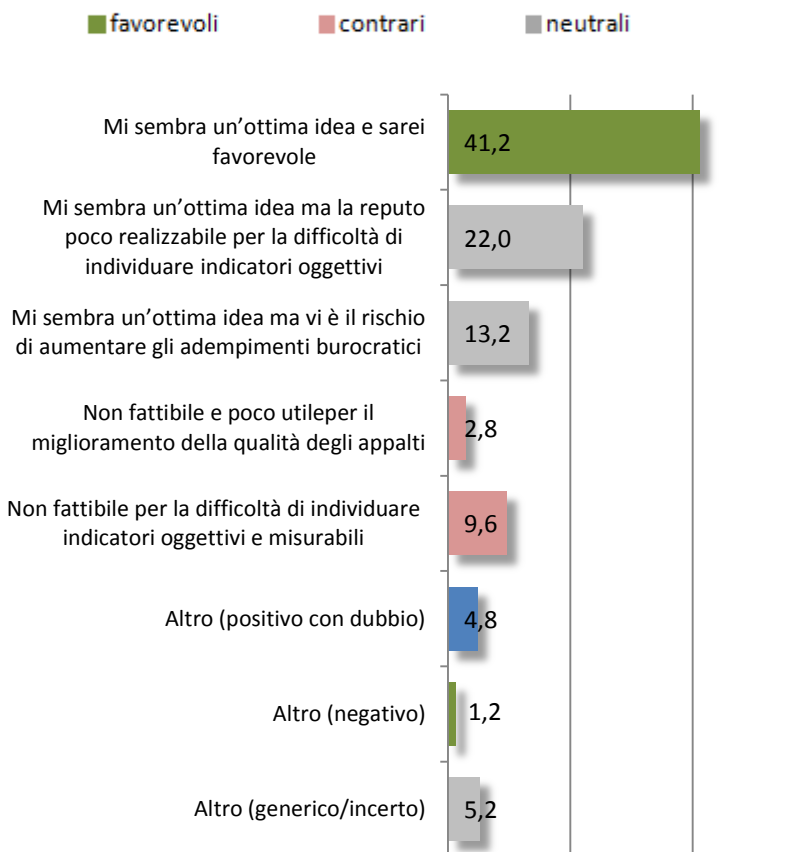
4.4. Verso la creazione di un sistema reputazionale: le linee guida delle stazioni appaltanti

La terza parte del questionario è quella cruciale ed entra nel cuore della questione relativa ai sistemi reputazionali. Dopo aver interpellato le stazioni appaltanti sul livello di soddisfazione attuale verso i fornitori (prima parte) e aver investigato sugli attuali sistemi di monitoraggio e analisi della performance (seconda parte), si arriva qui all'obiettivo principale dell'indagine: quello di capire il **punto di vista degli operatori circa la possibilità di introdurre nel ciclo dell'appalto meccanismi in grado di rilevare e valutare la reputazione delle imprese fornitrici.**

La prima domanda che viene posta è volta a chiedere una **valutazione generale su questa tematica**. Il campione si divide in **tre gruppi**:

- 1) Un **primo gruppo**, che copre circa il 41% dei rispondenti **si esprime favorevolmente**, in senso assoluto (*"Mi sembra un'ottima idea e sarei favorevole"*), oppure con qualche dubbio (*"si sono d'accordo, ma deve essere una semplificazione soprattutto per beni e servizi"*, *"è un'ottima idea ma si impedirebbe la partecipazione alle imprese giovani"*, *"fattibile ma solo se la pubblica amministrazione riuscirà ad essere seria nel rilasciare dei feedback"*, *"sì, ma deve essere un sistema unico e fatto per bene"*);
- 2) Un **secondo gruppo**, che concentra circa il 40% degli interlocutori, pur valutando positivamente l'idea, nutre numerose perplessità, legate essenzialmente alla difficoltà di individuare indicatori oggettivi di misurazione e al rischio di un'ulteriore appesantimento procedurale e burocratico per le stazioni appaltanti;
- 3) Un **terzo gruppo**, che vale circa il 18%, esprime invece una valutazione negativa e ritiene il sistema reputazionale non realizzabile e neppure utile ai fini del miglioramento della qualità negli appalti.

Fig. 4.12. Cosa ne pensa della possibilità di misurare e valutare la “reputazione” dei fornitori sulla base di indicatori oggettivi e misurabili inerenti la performance storica dell’azienda (percentuale sul totale)



L’analisi di dettaglio dei giudizi ripartiti tra il settore dei lavori pubblici e quello delle forniture e dei servizi mette in evidenza come **le valutazioni più positive provengano dal settore dei lavori**, dove sembra più forte e sentita l’esigenza di dotarsi di elementi conoscitivi maggiori sulle aziende mentre maggiori perplessità provengono dalle forniture e dai servizi.

Tab. 4.2. Cosa ne pensa della possibilità di misurare e valutare la “reputazione” dei fornitori sulla base di indicatori oggettivi e misurabili inerenti la performance storica dell’azienda, per settore di intervento (percentuale sul totale)

Valutazione	Settore	%
Mi sembra un’ottima idea e sarei favorevole	lavori pubblici	45,5
	forniture e servizi	36,5
	totale	41,2
Mi sembra un’ottima idea ma la reputo poco realizzabile	lavori pubblici	25,9
	forniture e servizi	21,2
	totale	22,0
Mi sembra un’ottima idea ma vi è il rischio di aumentare gli adempimenti	lavori pubblici	7,0
	forniture e servizi	18,6
	totale	13,2
Non fattibile per il miglioramento della qualità degli appalti	lavori pubblici	2,1
	forniture e servizi	2,6
	totale	2,8
Non fattibile per la difficoltà di individuare indicatori oggettivi	lavori pubblici	7,7
	forniture e servizi	9,6
	totale	9,6
Altro (positivo con dubbio)	lavori pubblici	7,0
	forniture e servizi	3,8
	totale	4,8
Altro (negativo)	lavori pubblici	1,4
	forniture e servizi	1,3
	totale	1,2
Altro (generico/incerto)	lavori pubblici	3,5
	forniture e servizi	6,4
	totale	5,2

Una percentuale elevata di rispondenti, quasi il 70%, ritiene nello specifico che i sistemi reputazionali possano essere utili ai fini di un miglioramento complessivo delle forniture a parità di costi. Si esprimono in questa direzione soprattutto le ASL (82,6%), le partecipate (72,5%), i funzionari dell’area lavori (74,8%) e quelli che operano nel Nord Est.

In linea generale, si ritiene che questo sistema non sia precluso soltanto al comparto dei lavori ma possa essere applicato a tutti i settori.

Fig. 4.13. Ritiene che la costruzione di un “indice reputazionale” possa essere utile ai fini dell’ottenimento di prodotti/servizi/lavori migliori contenendo i costi (percentuale sul totale)

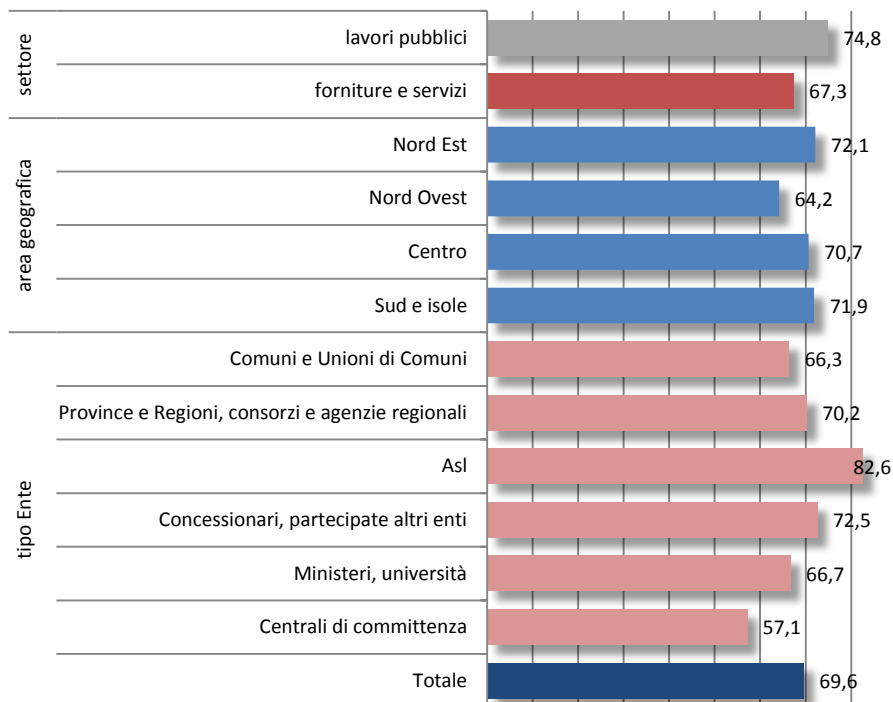
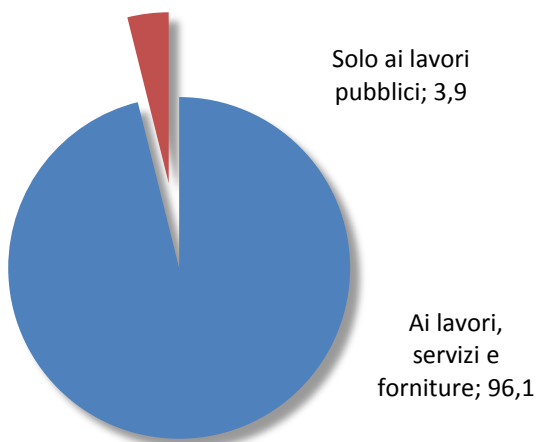


Fig. 4.14. A quali settori dovrebbe essere applicato il sistema reputazionale (percentuale sul totale)



Chiamati a spiegare le **ragioni del “sì”**, cioè dell’utilità dei sistemi reputazionali al fine del miglioramento complessivo della qualità e dei costi del processo di appalto, i rispondenti si sono divisi fra i seguenti orientamenti, ricostruiti aggregando le risposte “aperte”, delle quali si riportano gli esempi più significativi:

- a) la **possibilità di conoscere e selezionare meglio le aziende fornitrici**, attraverso una valutazione della **“storia”** dell’azienda:
 - *“interessante la possibilità di accedere ad un database con lo storico e il giudizio degli altri enti”;*
 - *“le aziende sarebbero selezionate, ora non c'è selezione”;*
 - *“consentirebbe di aver un quadro dei fornitori in termini di affidabilità e qualità”.*
- b) la possibilità di costruire uno **standard di affidabilità nazionale riconosciuto e valido per tutti**:
 - *“il sistema può funzionare purché sia valido per tutti”;*

- *“il sistema funziona solo se viene realizzato un modello trasparente e standard, cioè utilizzabile da tutti”;*
 - *“consente di uniformare i criteri su base nazionale”;*
 - *“solo laddove ci sia la disponibilità di un albo affidabile”;*
 - *“i sistemi di controllo unificato responsabilizzano il fornitore e migliorerebbero l'esecuzione del contratto”*
- c) la possibilità di ottenere **significativi risparmi a fronte però di una maggiore qualità** della fornitura:
- *“il sistema rappresenterebbe uno stimolo alle imprese e quindi anche alla riduzione dei costi”;*
 - *“la qualità dà anche dei risparmi a lungo termine”;*
 - *“consentirebbe di ridurre i tempi di selezione dei fornitori e dunque apporterebbe un risparmio anche sui costi”.*

D'altro canto, le **ragioni del “no”**, emerse anch'esse dalle risposte libere, sono così sintetizzabili:

- a) L'**impatto limitato sul fronte dei costi** della procedura:
- *“chi è bravo non è per forza più economico”;*
 - *“non è la reputazione che abbassa i costi”;*
 - *“qualità e costo sono in conflitto”.*
- b) La **difficoltà ad individuare parametri di valutazione oggettivi** di misurazione della qualità:
- *“quasi impossibile trovare degli indici oggettivi e valutabili”;*
 - *“richiederebbe troppi controlli”;*
 - *“non è detto che chi ha esperienza riesca a garantire il meglio”;*
 - *“gli indicatori standard irrigidiscono la valutazione”.*
- c) I timori legati al rischio di un ulteriore **appesantimento burocratico**:
- *“si creerebbe un sistema aggiuntivo inutile”;*
 - *“aumenterebbe la complessità burocratica”;*
 - *“sarebbe uno strumento ulteriore che aggraverebbe la complessità del sistema”.*

Ai rispondenti è stato poi chiesto di indicare fino a **5 indicatori oggettivi** da poter utilizzare per la creazione di un eventuale sistema di valutazione della performance dei fornitori. La domanda è stata posta sia in riferimento alla **reputazione del fornitore** sia rispetto alla **qualità della fornitura**. Per quanto concerne la reputazione del fornitore, il primo e più rilevante criterio oggettivo che guida la classifica sia nel settore dei lavori che in quello delle forniture e dei servizi è quello relativo alla sua capacità di assicurare il rispetto dei tempi di esecuzione, i cui scostamenti possono essere in effetti facilmente misurabili rispetto a quanto previsto in sede di stipula dei contratti.

Sugli altri criteri, si notano invece alcune differenze settoriali. Per chi opera nel settore dei lavori, dopo la dimensione temporale, gli altri quattro criteri oggettivi che dovrebbero essere presi in considerazione per misurare l'affidabilità dell'esecutore sono: i livelli (eventuali precedenti casi) di contenzioso, i riscontri/referenze sulle esecuzioni di lavori passati, il curriculum dell'azienda e, infine, la qualità. Per chi opera nel settore delle forniture e dei servizi, le priorità indicate sono le stesse ma con un ordine di priorità diverso: il **curriculum** aziendale, la **qualità** del bene/servizio, i livelli di **contenzioso** e le **referenze**.

Rispetto agli altri parametri indicati, quello della qualità richiama ad una dimensione che i rispondenti avvertono la necessità di misurare senza riuscire, comprensibilmente, ad indicare come (se non indirettamente attraverso gli altri criteri già indicati del contenzioso "per mancato rispetto del progetto o delle caratteristiche del bene o servizio definiti nel contratto", delle referenze o del curriculum). La misura della qualità, su cui molta letteratura che sarebbe qui troppo oneroso richiamare, si è spesa e si va spendendo, rappresenta evidentemente un nodo cruciale per il successo del modello reputazionale.

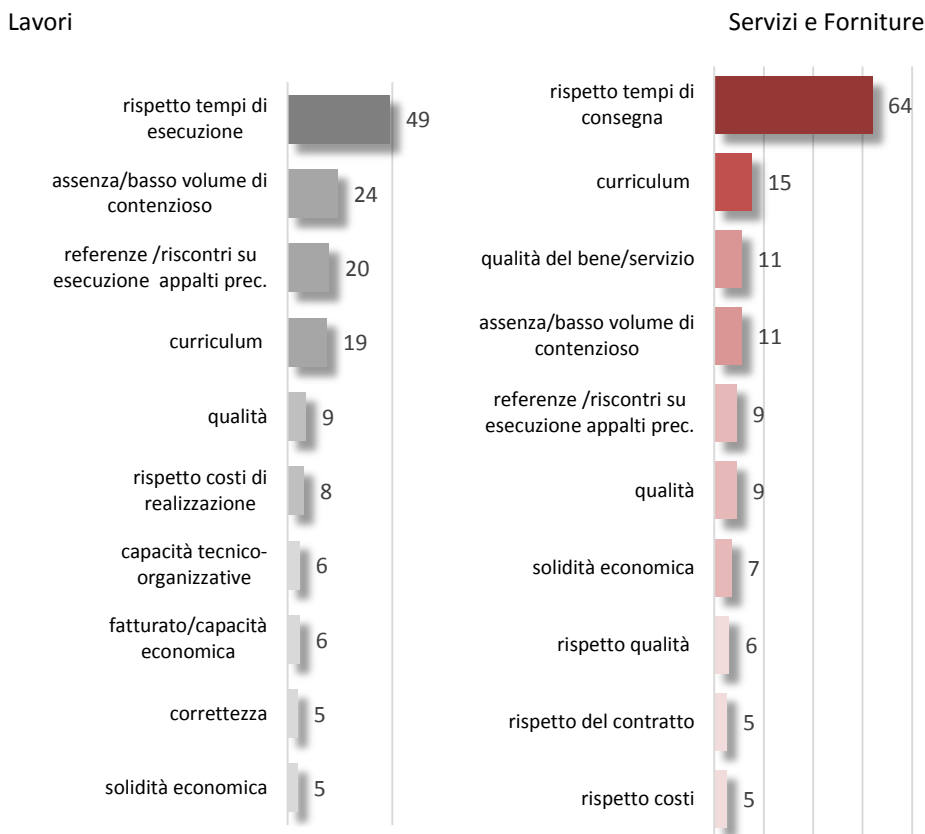
Tornando all'insieme e con la parziale eccezione del più generico richiamo alla qualità, come si vede si tratta di criteri sostanzialmente condivisi che dimostrano come sia possibile arrivare ad indicatori oggettivi o comunque a parametri in qualche modo "oggettivabili". Nella graduatoria fornita colpisce il fatto che il rispetto dei **costi** non sia un elemento prioritario, probabilmente perché le

stazioni appaltanti a ragione ritengono l'eventuale aumento dei costi un fattore non necessariamente attribuibile al fornitore ma ad una serie di eventi e concause impreviste che difficilmente possono entrare in un paniere di valutazione della reputazione.

Tra gli altri possibili indicatori, che raccolgono percentuali irrilevanti ma che non di meno rivestono interesse come spunti/stimoli di riflessione, segnaliamo:

- la qualificazione del personale e le competenze dei professionisti;
- la qualità dei materiali utilizzati;
- la sicurezza e l'organizzazione del cantiere (lavori);
- il livello di internazionalizzazione dell'azienda;
- la capacità di avviare i lavori in linea con quanto previsto nel contratto (lavori);
- la capacità di "pronto intervento" e la capacità di risolvere situazioni di emergenza;
- il numero di risoluzioni contrattuali per inadempimento.

Fig. 4.15. Mi può indicare fino a 5 indicatori oggettivi che a vostro avviso potrebbero essere utilizzati per la creazione di un eventuale sistema di valutazione della performance dei fornitori (numero rispondenti) – rispetto alla valutazione del fornitore



Per quanto concerne la **qualità della fornitura**, anche in questo caso l'indicatore oggettivo segnalato come più importante è quello che riguarda il **rispetto dei tempi di consegna**.

Nel caso dei lavori gli altri quattro criteri prioritari sono: la qualità dei materiali utilizzati; la conformità dell'esecuzione dei lavori; le referenze/riscontri sui lavori precedentemente svolti; il rispetto delle norme di sicurezza.

Nel caso delle forniture e dei servizi, oltre agli aspetti segnalati per i lavori, si enfatizzano due aspetti cruciali:

- la **qualificazione del personale** , che già oggi viene valutata in sede di offerta e che potrebbe entrare all'interno di un "paniere reputazionale" se inteso come capacità di mantenere il gruppo di lavoro e le competenze presentate nell'offerta tecnica senza effettuare sostituzioni "al ribasso" (aspetto in parte già oggi previsto);
- la **capacità della fornitura di "durare" nel tempo**: la durevolezza è in effetti una dimensione essenziale della qualità ed ha un ruolo fondamentale soprattutto per alcune tipologie di forniture come quelle sanitarie;
- la possibilità di **visionare e testare i prodotti**, aspetto anch'esso rilevante nel caso delle forniture e dei servizi per valutare l'esperienza pregressa e la qualità delle forniture precedenti.

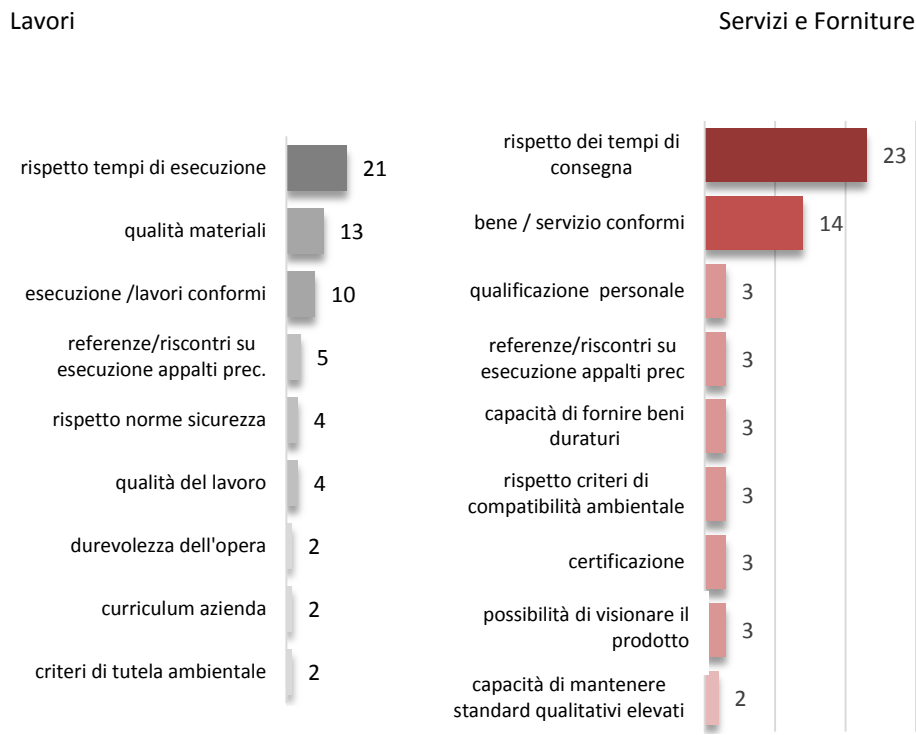
Altri aspetti che sono stati segnalati riguardano:

- l'assistenza e la manutenzione;
- la qualità del magazzino;
- le modalità di consegna;
- la disponibilità del fornitore a dialogare e la sua reperibilità;
- la capacità di relazionarsi con il committente;
- la possibilità di esprimere giudizi sull'opera nel medio-lungo periodo;
- i tempi del collaudo (lavori).

Benché le stazioni appaltanti abbiano spesso evidenziato la tendenza a confondere la valutazione del fornitore con la valutazione della fornitura, i criteri suggeriti sono interessanti e rappresentano **un'ottima base di partenza per ragionare su un paniere variegato di indicatori in parte oggettivi in parte**

oggettivabili attraverso metodologie statistiche di normalizzazione dei fenomeni.

Fig. 4.16. Mi può indicare fino a 5 indicatori oggettivi che a vostro avviso potrebbero essere utilizzati per la creazione di un eventuale sistema di valutazione della performance dei fornitori (numero rispondenti) – rispetto alla qualità della fornitura

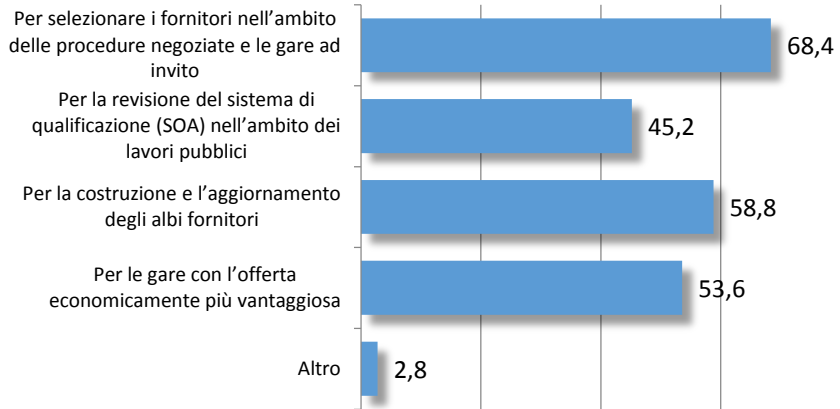


Una delle questioni più problematiche sui sistemi reputazionali riguarda, come noto, gli **ambiti di applicazione dell'indice reputazionale**. Se la normativa e la giurisprudenza italiana ed europea hanno sempre ostacolato l'utilizzo di criteri reputazionali in fase di valutazione delle offerte e dunque in fase di aggiudicazione, maggiori aperture si registrano nella fase di accesso alle gare,

dove la reputazione potrebbe entrare come criterio di supporto alle stazioni appaltanti per individuare i fornitori da selezionare nell'ambito di procedure negoziate, per la costruzione di albi fornitori o nell'ambito di gare con offerta economicamente più vantaggiosa.

Il grafico successivo conferma che, su questi ambiti, spazi di lavoro sono possibili, mentre minore entusiasmo si registra sulle eventuali applicazioni al sistema SOA. Benché quest'ultimo necessiti di una riforma complessiva, sembra difficile, almeno secondo la maggioranza delle stazioni appaltanti, che tale riforma passi dall'introduzione di criteri reputazionali, anche perché su questo tema sembra che il dibattito si stia più orientando sul rating di legalità, quindi su un controllo delle aziende che riguardi soprattutto il fronte etico e il rispetto delle norme.

Fig. 4.17. In quali ambiti potrebbe essere utilizzato con efficacia un sistema reputazionale per i fornitori (percentuale sul totale)

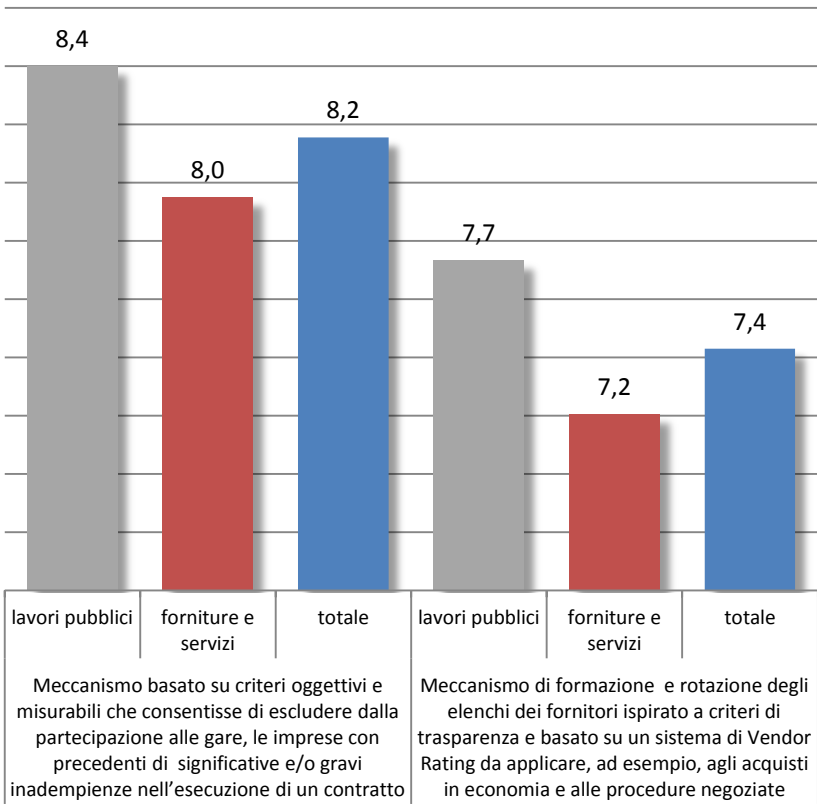


Restando sul tema della costruzione e aggiornamento degli Elenchi fornitori, circa l'80% dei rispondenti valuterebbe:

- 1) positivamente, un **meccanismo di formazione e rotazione degli elenchi dei fornitori ispirato a criteri di trasparenza e basato su un sistema di Vendor Rating** da applicare agli acquisti in economia e alle procedure negoziate (giudizio medio pari a 7,4 in una scala 0-10 e a 7,7 solo per i lavori);
- 2) assai positivamente, un meccanismo che potesse consentire alle stazioni appaltanti, in caso di significative e/o gravi inadempienze delle imprese nell'esecuzione di un precedente contratto o di precedenti contratti di analoga natura, di **escludere tali imprese dalla partecipazione alle gare, sulla base di un metodo di valutazione delle prestazioni contrattuali basata su criteri oggettivi e misurabili** (giudizio medio pari a 8,2 in una scala 0-10 e a 8,4 solo per i lavori).

Si tratta di valutazioni molto decise e per certi aspetti sorprendenti, che dimostrano come le stazioni appaltanti siano per lo più pronte ad introdurre nel ciclo dell'appalto innovazioni anche sostanziali che vanno nella direzione di prevedere meccanismi di premialità sulla base dell'effettiva performance realizzata.

Fig. 4.18. Valutazioni inerenti l'introduzione di criteri reputazionali per gli elenchi dei fornitori (indice scala 0-10)



L'ultimo quesito posto è una domanda aperta nella quale si è chiesto alle stazioni appaltanti di suggerire al legislatore alcuni **possibili interventi** da mettere in campo per arrivare all'adozione di sistemi reputazionali efficaci. Trattandosi di una domanda aperta, ovvero a risposta libera, gli interlocutori hanno espresso valutazioni complessive generali, spaziando in modo ampio sulle criticità inerenti il sistema degli appalti.



Le valutazioni espresse dai rispondenti identificano alcuni possibili criteri guida per la costruzione di un sistema reputazionale. Tali criteri possono essere così sintetizzati:

- il sistema deve portare alla **razionalizzazione** e all'**efficientamento** di strumenti, tecnologici e non, che già esistono e non tradursi nella creazione di nuovi sistemi, nuove strutture, nuove complesse procedure. In questo senso è fondamentale che il rating reputazionale sia costruito in un'ottica di semplificazione e non di aggravio burocratico per gli attori coinvolti;
- per poter funzionare il sistema dovrebbe portare ad escludere le imprese inadempienti dalle gare successive: in questo senso **il concetto di reputazione deve essere accompagnato al concetto di premialità**

affinché le imprese stesse percepiscano il rating non come l'ennesimo controllo ma come lo strumento per valorizzare e riconoscere i migliori;

- il rating dovrebbe **essere messo in piedi da un soggetto terzo** (ANAC?) utilizzando i database esistenti (ad esempio il sistema AVCpass), oppure creando una sorta di database dei fornitori nei quali le stazioni appaltanti possano esprimere liberamente i loro giudizi;
- il rating dovrebbe basarsi su **“procedure automatiche”** che limitano al massimo la discrezionalità del funzionario e la possibilità di contenziosi senza fine, soprattutto in una situazione di “lentezza” del nostro sistema giudiziario;
- il rating dovrebbe essere, secondo alcuni, un sistema pubblico, accessibile a tutti, una sorta di **“Tripadvisor degli appalti”**, dove su ogni progetto vi è la possibilità di esprimere una valutazione;
- il sistema dovrebbe portare, secondo alcuni, ad una **maggiore responsabilizzazione delle stazioni appaltanti**, chiamate ad esprimere valutazioni non meramente formali sui fornitori, mentre, secondo altri, occorrerebbe un albo fornitori selezionato a monte da un soggetto terzo, in modo da evitare posizioni troppo diverse delle singole stazioni appaltanti sugli stessi fornitori;
- il sistema dovrebbe basarsi su **indicatori oggettivi e misurabili in modo “automatico”**, al fine di limitare la possibilità di innescare contenziosi verso possibili “interpretazioni” soggettive della stazione appaltante.

5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE E QUALCHE INDICAZIONE PER IL LEGISLATORE

5.1. La valutazione della reputazione: una scelta possibile per le stazioni appaltanti

L'indagine di campo fa emergere alcune chiare evidenze:

- a) Le stazioni appaltanti intervistate si dichiarano **soddisfatte del proprio parco fornitori**, ma la parziale inadeguatezza dei requisiti di accesso (SOA e requisiti tecnico professionali), i livelli di contenzioso esistenti, la mancanza pressoché totale di strumenti di monitoraggio e controllo (oltre il 50% degli intervistati non monitora o non monitora adeguatamente i propri contratti) rendono gli operatori **pubblici privi di strumenti effettivi sia per conoscere la qualità puntuale ed effettiva degli operatori economici sia per valutarne l'operato sul singolo contratto**;
- b) Ciò non significa che la performance contrattuale non sia mai valutata, ma ciò avviene in modo sporadico e non strutturato, affidato alla volontà e alla creatività del singolo buyer senza un quadro complessivo riconosciuto a livello nazionale. **L'adozione del rating di legalità è un primo passo per il cambiamento dell'approccio culturale al tema degli acquisti e per l'introduzione del principio della valutazione e del riconoscimento del merito**, ma deve essere tenuto ben distinto dal rating di performance di cui l'etica e il rispetto delle regole possono essere solo due componenti;
- c) In questo contesto, le stazioni appaltanti **valutano positivamente** l'implementazione di un modello reputazionale finalizzato alla valutazione delle performance dei fornitori in fase di esecuzione del contratto, coerentemente con i criteri e gli indirizzi stabiliti anche nella legge delega attualmente in discussione alla Camera. Tale valutazione è fondata sulla **necessità delle stazioni appaltanti di avere un luogo fisico o virtuale nel quale poter accedere ad informazioni sulla reputazione**

dell'azienda derivante dal suo storico e dai risultati conseguiti rispetto all'esecuzione del contratto;

- d) Il giudizio moderatamente positivo delle stazioni appaltanti è tuttavia controbilanciato dal **timore che tale sistema si traduca in un'ulteriore "procedura burocratica" da seguire** e dunque in un appesantimento nel lavoro delle direzioni acquisto. L'esperienza americana dimostra che questo rischio esiste e che dunque il sistema deve essere facilmente implementabile e semplice nel suo utilizzo;
- e) Il modello reputazionale dovrebbe secondo la maggior parte delle stazioni appaltanti:
 - a. basarsi, nel caso dei lavori, su: rispetto dei tempi, livello di contenzioso e performance di esecuzione e, nel caso delle forniture, su: rispetto dei tempi, curriculum e qualità del bene e servizio;
 - b. essere utilizzato principalmente per **selezionare i fornitori nell'ambito delle procedure negoziate** ma anche per costruire gli albi fornitori e per stabilire criteri di valutazione nelle gare ad offerta economicamente più vantaggiosa.

Nella costruzione degli indicatori, le stazioni appaltanti sottolineano la necessità di standardizzare le misurazioni e non penalizzare i fornitori. Ad esempio un fornitore che non ha nessun contenzioso ma che ha eseguito solo 10 contratti non può essere messo sullo stesso piano di un fornitore che ha avviato un contenzioso ma avendo svolto centinaia di contratti.

- f) **Gli Enti che guardano con maggiore interesse al rating reputazionale sono le Centrali di committenza, le Asl e le aziende Partecipate**, o perché destinate a gestire contratti rilevanti o perché comunque più sensibili al tema della valutazione della performance (molte grandi aziende pubbliche hanno da tempo attivato sistemi di vendor rating). Particolare attenzione deve essere volta al ruolo dei cosiddetti "soggetti

aggregatori”, così come definiti da ANAC e dalle stazioni uniche appaltanti che si formeranno a livello locale: per questi soggetti l’implementazione di un modello reputazionale sarebbe cruciale sia per introdurre meccanismi selettivi di individuazione dei fornitori, sia per sviluppare, attraverso sistemi informatici ad hoc, modelli di valutazione della qualità dei singoli contratti da collegare a meccanismi di premialità e da mettere a disposizione degli Enti per i quali svolgeranno le gare e sui quali dunque ricadrà la gestione del contratto. Non a caso, uno dei temi oggetto del dibattito è proprio quello di capire i “confini dell’applicazione del modello”, cioè se renderlo utilizzabile solo alle centrali di committenza o a tutte le pubbliche amministrazioni;

- g) il rating reputazionale **dovrebbe poter portare ad escludere dalle gare gli operatori economici con una cattiva reputazione**. Sono particolarmente sensibili a questa tematica i funzionari che operano nel comparto dei lavori, dove il sistema di qualificazione SOA non sembra essere adeguato a svolgere una selezione efficace delle imprese esecutrici e dove la questione del monitoraggio e del controllo dell’esecuzione è particolarmente stringente;
- h) il **rating reputazionale non dovrebbe portare a penalizzare le piccole imprese nel mercato degli appalti**. Come dimostra l’ultimo Rapporto sull’attuazione dello Small Business Act¹³ in Italia, nel nostro Paese le PMI continuano ad avere barriere di accesso molto elevate al mercato pubblico. E’ dunque necessario che il sistema reputazionale sia costruito in modo tale da non penalizzare i nuovi entranti e le PMI;

¹³ L’iniziativa intitolata Small Business Act (SBA) per l’Europa mira a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese (PMI) europee. Le politiche comunitarie e nazionali devono tenere maggiormente conto del contributo delle PMI alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Lo Small Business Act si basa su dieci principi destinati a guidare la formulazione delle politiche comunitarie e nazionali, nonché su misure pratiche per la loro attuazione.

- i) Il rating reputazionale dovrebbe basarsi su uno standard di valutazione esterno ed automatico che “contenga” i rischi di un contenzioso continuo con le stazioni appaltanti.

Tab. 5.1. Tassi composti di crescita degli indicatori sintetici SBA (2009-2014)

<i>Principi SBA</i>	<i>UE27</i>	<i>Francia</i>	<i>Germania</i>	<i>Italia</i>	<i>Regno Unito</i>
Imprenditorialità	0,8	1,0	1,5	-2,8	1,2
Seconda possibilità	0,2	6,0	-1,3	-1,1	-0,4
Pensare anzitutto in piccolo	2,0	2,6	2,9	1,6	2,0
Appalti pubblici e aiuti di Stato	-0,7	0,1	3,0	-10,2	1,3
Finanza	-0,8	-2,3	0,7	-4,6	-1,2
Mercato unico	2,6	4,9	1,4	7,2	1,6
Competenze e innovazione	1,0	0,8	1,0	5,6	0,9
Ambiente	1,0	1,0	0,6	-1,1	3,0
Internazionalizzazione	1,3	-1,2	2,0	1,1	0,8

Fonte: Small Business Act, Rapporto 2015

5.2. La governance dei fornitori: linee guida per l'adozione di un sistema reputazionale nazionale

L'analisi svolta nella presente indagine ha messo in evidenza le complessità legate alla realizzazione di un sistema reputazionale. Alla luce delle esperienze internazionali e dei riscontri con le stazioni appaltanti si possono tentare alcune proposte operative.

Una **prima possibilità** è quella che deriva da un **utilizzo più estensivo delle tecnologie esistenti**: esistono oggi sul mercato soluzioni tecnologiche pronte, così come descritte nel cap. 4, che consentono un controllo completo della filiera dei fornitori e un monitoraggio costante dell'opera, basandosi su un set di indicatori che possono anche includere criteri di tipo reputazionale. Questa prima soluzione è di rapida e semplice implementazione e, pur non essendo generalizzabile a tutte le stazioni appaltanti, potrebbe dotare il buyer pubblico degli strumenti adeguati di cui oggi avverte la necessità.

Una **seconda possibilità**, non necessariamente alternativa alla precedente, è quella di creare un **modello reputazionale basato su uno standard nazionale unico, governato e gestito da Anac**. Questa possibilità può essere sviluppata in due direzioni. In una prima ipotesi si potrebbe pensare a creare/potenziare un database nazionale creando un'area riservata nella quale le stazioni appaltanti e i fornitori possano scambiare informazioni di tipo reputazionale legate alla performance passata e generando un rating utilizzabile dai buyer per rimpostare le procedure di gara. Questa prima soluzione andrebbe nella direzione di quanto fatto dagli Stati Uniti e porterebbe a creare un modello unico nazionale. Il sistema d'altro canto sarebbe "chiuso" e le informazioni reputazionali sarebbero riservate agli attori coinvolti nel procedimento di gara.

Una terza ipotesi potrebbe invece prevedere la **creazione di un luogo virtuale, completamente accessibile via web dalle pubbliche amministrazioni, dalle aziende e dal pubblico, nel quale poter inserire le informazioni relative ai progetti e agli interventi di dimensione rilevante**¹⁴. Dietro approvazione da parte

¹⁴ Cfr. Picci, Lucio, 2006, *"Misurare l'E-Government: il caso italiano"*, Rassegna Astrid, 31 gennaio 2006. Si veda anche: Spagnolo, Giancarlo e Dini, Federico, 2004, *"Meccanismi reputazionali e mercati*

delle imprese, ogni stazione appaltante inserirebbe i progetti nel database con una descrizione dettagliata del progetto e dei relativi tempi e costi e aggiornando le informazioni man mano che il progetto procede, in modo da poter **verificare in tempo reale lo stato di avanzamento dell'opera**. Ogni progetto dovrebbe poter essere associato alla relativa stazione appaltante e alle relative imprese fornitrici.

In questa ipotesi, il modello reputazionale si basa sulla disponibilità di un sistema informativo che raccoglie i dati di dettaglio sulle singole opere e che permette di ricostruire, via web, in modo libero, lo stato dell'arte e la storia dei singoli interventi. I progetti sono valutati pubblicamente dai responsabili del procedimento e le imprese, dal canto loro, possono esprimere giudizi su come la stazione appaltante ha gestito l'intervento. Ad esempio, la realizzazione di una scuola potrebbe essere valutata dalla stazione appaltante che l'ha voluta, dall'impresa che l'ha realizzata e anche dalla comunità locale che ne deve usufruire. Le valutazioni dovrebbero essere strutturate secondo indicatori standard e condivisi e il sistema dovrebbe poter generare report statistici sulle opere realizzate e sul loro stato di avanzamento (costi, tempi, durata, ecc). In questo sistema di valutazione della performance "a 360°" la reputazione di tutti gli attori sarebbe in funzione delle valutazioni sulle esperienze precedenti.

Fig. 5.1. Il cruscotto fornitore



Fonte: BravoSolution, 2015

Quello che è auspicabile è la creazione di un sistema unico che generi una sorta di “cruscotto fornitore” **che consenta alle stazioni appaltanti di gestire gli operatori economici condividendone la «reputazione» al proprio interno ed, eventualmente, con altre stazioni appaltanti.**

In attesa di eventuali indirizzi e conferme di applicabilità del “rating reputazionale” sull’invitabilità degli Operatori Economici alle procedure di scelta del contraente (ovvero su possibili premialità in fase di valutazione delle offerte), **già la sola esistenza di un sistema strutturato di raccolta e condivisione di valutazioni oggettive è in grado di produrre effetti positivi.**

Si pensi alla maggiore attenzione che gli Operatori Economici saranno indotti a prestare rispetto alle proprie prestazioni, se esse saranno oggetto di una misurazione non contestabile, espressa in indicatori sintetici e pubblicata trasparentemente e con libero accesso.

Mutuando, con le dovute cautele, il suggerimento di alcune Stazioni Appaltanti che hanno evocato una sorta di Tripadvisor degli Appalti, si otterrebbe l'importante effetto di spostare l'attenzione dal prezzo alla qualità e al consumo, che rappresentano nella maggior parte dei casi l'elemento più rilevante e meno evidente alla base della spesa pubblica.

ALLEGATO 1 – NOTA METODOLOGICA

L'indagine di campo si è fondata sulla somministrazione con tecnica CATI - *Computer Assisted Telephone Interview* - di un questionario strutturato con domande a risposta chiusa e aperta, a 250 funzionari e dirigenti degli uffici gare e acquisti di amministrazioni centrali e locali, aziende pubbliche, università e soggetti che gestiscono la spesa aggregata. Ed è stata inoltre integrata da alcune interviste dirette (face to face) sulla base di una traccia destrutturata su tematiche aperte, ad alcuni cosiddetti "testimoni privilegiati" in grado di fornire un punto di vista "esperto e competente" sulla questione della reputazione degli operatori economici.

L'impianto metodologico ripropone un modello già testato da Promo PA in indagini field effettuate sullo stesso target (uffici acquisti o appalti della PA¹⁵) e, come in quel caso, è stato in parte dettato da alcuni elementi di particolare complessità dei fenomeni sotto osservazione, principalmente attinenti l'estrema varietà riscontrabile all'interno dell'ambito di studio, sia relativamente al campo "soggettivo" (Uffici Acquisti della PA) che al campo "oggettivo" (attività svolta dagli stessi). Un ambito estremamente variegato sotto il profilo della tipologia dell'Ente, dell'operatività e della modalità organizzativa, ivi ricomprendendo anche la dotazione di risorse e il volume di attività, che ha costretto ad una demarcazione ampia della cosiddetta popolazione obiettivo (o "universo") dell'indagine, che è stata fatta coincidere con l'insieme di tutti gli uffici acquisti o gare pubbliche dell'intero territorio nazionale.

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

La "popolazione obiettivo"

¹⁵ Cfr. "Come acquista la PA" e "Come appalta la PA", Promo Pa Fondazione, 2011-2014.

Ciò premesso, procedendo per ordine secondo gli step di un modello metodologico classico e rimandando alla letteratura di riferimento per una puntuale descrizione delle tecniche e dei termini richiamati, si è dunque definita la cd. “popolazione sotto inferenza”, ovvero l’insieme degli individui (unità statistiche) oggetto di studio, come composta dai responsabili degli Uffici deputati all’espletamento di procedure di gara o affidamento (normalmente ricompresi nella dizione ufficio acquisti o ufficio gare) della Pubblica Amministrazione. Più in particolare:

- considerando come “responsabile” colui che occupa la posizione di vertice, ovvero che non ha “superiori” esclusivamente dedicati allo stesso ufficio, indipendentemente dal possesso o meno della qualifica di dirigente;
- attribuendo alla funzione “acquisti e gare” una accezione estesa a tutti i settori delle forniture (beni), dei servizi e dei lavori pubblici;

Il disegno di campionamento

Se non per alcune particolari categorie o sottoinsiemi (come i Comuni, le Province e Regioni), di tale “popolazione obiettivo” non è possibile conoscere l’esatta dimensione. Risalire alla numerosità effettiva è ad esempio impossibile per tutte quelle tipologie, come le Aziende Municipalizzate, i Consorzi e le Società di Servizi, per le quali manca un qualsivoglia “censimento”, quindi un elenco esaustivo cui poter fare riferimento.

Ma la mancanza di un dato, da assumere quantomeno come indicazione di massima dell’ampiezza di un universo, deriva ancor più dal fatto che ogni Ente articola spesso – e quasi sempre nel caso di quelli “maggiori” - la propria attività contrattuale su più “centri di spesa” in virtù di esigenze, localizzative ed organizzative, diverse. Di conseguenza, stimare la dimensione di una popolazione tanto parcellizzata è evidentemente ancora più arduo.

L’indisponibilità di tale dato non solo non rende possibile la stima dei margini di errore dei risultati dell’indagine che sarebbero assolutamente aleatori, ma

impedisce anche di ricorrere ad un piano di campionamento rigidamente scientifico obbligando ad orientarsi verso un disegno cd. “ragionato”, ovvero ad affidarsi a scelte (soggettive) del gruppo di ricerca, pur recuperando, in forma libera, alcuni criteri tipici del campione stratificato.

In base a questi ultimi sono stati definiti alcuni “strati o quote”, individuati dall’incrocio di alcune variabili di classificazione o stratificazione come la tipologie dell’ente (con riferimento ai principali macroaggregati), la sede o localizzazione (area geografica) e il settore di intervento (forniture e/o servizi; lavori pubblici; entrambi).

Causa indisponibilità di informazioni sull’universo, la numerosità delle unità statistiche (interviste programmate) da attribuire ai singoli strati è stata invece definita, come non poteva essere altrimenti, ricorrendo a una libera valutazione. Anche in base al “budget” predefinito delle 250 interviste programmate, tali criteri sono stati in primo luogo guidati dalla necessità di garantire la presenza, nel campione, di un ventaglio quanto più possibile ampio di enti di tipo diverso, sacrificando una rappresentatività proporzionale che avrebbe altrimenti imposto di concentrare le unità su quelli noti come i più diffusi (Comuni ma anche Società di servizi e partecipate), “schacciando” di conseguenza la numerosità di tipologie meno numerose ma non per questo meno rilevanti ai fini della gestione della spesa pubblica, su tutte i Ministeri, le Regioni e le Centrali di committenza considerate come categoria a sé stante.

Al termine del processo, il disegno campionario ha previsto la definizione degli strati per tipo ente, area geografica e settore di cui al prospetto che segue, ed all’indicazione, per ciascuno di essi, di una numerosità orientativa di riferimento, espressa in un intervallo minimo-massimo all’interno del quale sarebbero dovute rientrare, come sono rientrate, il numero di interviste effettivamente realizzate riportate nella tabella.

Il campione effettivo (questionari raccolti per tipo di Ente, area geografica e settore di intervento)

		Area geografica				Settore		
		Totale	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud e isole	Solo Fornit.e servizi	Solo Lavori pubblici
ASL	23	5	6	6	6	9	11	3
Centrali di	7	-	1	3	3	5	1	1
Comuni	85	20	21	24	20	34	34	17
Concessionari e	49	13	10	12	14	22	15	12
Consorzi di bonifica,	11	3	4	1	3	3	5	3
Ministeri e altri enti	18	3	6	3	6	7	8	3
Province	29	8	8	7	6	13	14	2
Regioni	7	2	3	-	2	3	1	3
Unione dei comuni	7	-	4	2	1	4	2	1
Università	12	5	4	-	3	7	1	4
Altri enti	2	2	-	-	-	0	2	0
Totale	250	61	67	58	64	107	94	49

Per quanto per la selezione delle unità (responsabili uffici) cui somministrare l'intervista all'interno di ciascuno strato, si sia ricorso a una procedura di estrazione casuale, per le caratteristiche del piano di campionamento illustrato si ribadisce che alla indagine, fuori dal rigore scientifico, va attribuita la valenza di uno strumento conoscitivo per approcciare un settore difficilmente "irreggimentabile", strumento dal quale trarre utili spunti per approfondimenti mirati, eventualmente tramite ulteriori e più affinabili indagini *ad hoc*.

Il questionario

Restando alla fase di progettazione dell'indagine, il questionario¹⁶ è stato impostato nelle sezioni e nei relativi “*item*” che sono oggetto dell'analisi cui merita rimandare. Ci si limiterà qui a dire che la sua strutturazione ha seguito le regole (durata contenuta, immediata comprensione, scorrevolezza etc.) necessarie al suo adattamento alla somministrazione telefonica, pur adattandole all'esigenza specifica di raccogliere molti contributi in forma libera – come in tutti i casi in cui, causa anche il contenuto innovativo della materia, non era possibile ipotizzare modalità di risposta predefinite - ha determinato la presenza di un numero superiore agli standard di domande a cosiddetta “risposta aperta”.

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

Gli archivi di base

La rappresentatività di un campione e, con essa, l'affidabilità dei risultati di un'indagine, molto dipendono dalla qualità dei cosiddetti archivi di base (o *framelist*) dai quali vengono estratte le unità campionarie, ovvero dalla completezza, correttezza ed aggiornamento delle informazioni in esse contenute.

Per l'indagine, previa necessaria verifica e aggiornamento, si è ricorso ad archivi costruiti *ad hoc* in occasione delle già citate precedenti indagini di PromoPa che hanno coinvolto il target dei responsabili degli uffici acquisti e gare. L'aggiornamento è avvenuto principalmente tramite *scouting* sui siti web istituzionali degli Enti presenti in anagrafiche ed elenchi ufficiali (come ad esempio quelli Istat per Regioni, Comuni e Province) e non (indirizzarsi su siti

¹⁶ Vedi appendice 2.

internet come per Ministeri, Università o Asl). Più complesso è stato ricostruire l'assetto organizzativo dei singoli Enti censiti e rintracciare all'interno di essi gli estremi degli Uffici Acquisti e dei relativi responsabili. Laddove questi non risultassero chiaramente individuabili ancora tramite il sito web dell'Ente, si è proceduto per via indiretta, consultando i bandi di gara per forniture e servizi dell'Ente e da questi risalendo al recapito dell'ufficio se non direttamente al nominativo del RUP, spesso coincidente con il responsabile dell'Ufficio, "firmatario" dello stesso bando.

All'interno dell'archivio così ottenuto, per ciascuno strato programmato sono stati estratti in modo casuale (attribuendo ad ogni nominativo un numero casuale e quindi procedendo dal numero più basso) sia i nominativi dei responsabili cui proporre l'intervista sia le relative cosiddette riserve (nominativi da utilizzare in sostituzione dei "titolari" in caso di rifiuto o impossibilità a condurre l'intervista).

La rilevazione

L'intervista CATI è stata preceduta da un invito di preavviso via mail nel mese di maggio 2015, con nota di presentazione dell'iniziativa e con allegato il questionario, ad oltre 300 referenti di uffici tecnici, uffici acquisti e uffici gare di Enti Pubblici. A seguito di tale preavviso, hanno concesso l'intervista telefonica e consentito dunque la raccolta del questionario, 250 dirigenti/funzionari appartenenti ad altrettanti enti (per 50 enti sono state realizzate due interviste distinte, una per il settore lavori e una per il settore forniture e servizi).

Nonostante gli accorgimenti del caso, la numerosità e complessità dei temi trattati hanno reso inevitabile una relativa pesantezza ed una eccessiva durata (oltre i 20 minuti) del questionario rispetto agli *standard* normalmente richiesti per una intervista telefonica. E ciò ha imposto di fatto di proporre di regola al primo contatto un successivo appuntamento.

Per raccogliere il numero programmato di 250 interviste valide, poi a consuntivo risultato superiore di 5 unità, è stato necessario un quantitativo quasi doppio di contatti. I “rifiuti” o l’impossibilità a concedere l’intervista, sostanzialmente per intero manifestati al momento della richiesta del successivo appuntamento telefonico, pur elevato (quasi il 40% dei contatti utili) è da ritenere nella norma tanto più in considerazione delle caratteristiche del target coinvolto.

La qualità

Quanto alla tecnica CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*), di cui sono noti i vantaggi e le garanzie che offre per la gestione degli indirizzari, la corretta ed efficiente conduzione dell’intervista e per una prima serie di controlli di congruità dei dati registrati, si sottolinea che l’adozione di un tale strumento è solo parte di un insieme più vasto ed articolato di azioni volte a garantire la massima qualità della rilevazione sulle quali si basa il sistema, detto appunto di “qualità”, adottato dal Centro di Statistica Aziendale, società specializzata cui è stata affidata la realizzazione e l’organizzazione della rilevazione. Esso copre l’intero processo che va dalla selezione e formazione degli intervistatori, all’organizzazione ed al monitoraggio in itinere della rilevazione fino al controllo e trattamento dei dati ed alla validazione dell’archivio finale.

ALLEGATO 2 - QUESTIONARIO PER LE STAZIONI APPALTANTI

PRESENTAZIONE

Buongiorno/ Buonasera, stiamo conducendo per conto di FONDAZIONE PROMO P.A. un'indagine per il punto di vista delle stazioni appaltanti rispetto alla creazione di un sistema di valutazione dei fornitori (il cosiddetto "reputazionale" dei fornitori), le difficoltà legate all'implementazione di un modello di questo genere, le metodologie e gli strumenti che potrebbero essere messi in campo per valutare la qualità effettiva degli affidamenti (lavori, beni e servizi). Con l'obiettivo, inoltre, di comprendere in quale misura un sistema "reputazionale" può condurre al miglioramento dei servizi erogati dalla Stazione appaltante grazie alla massimizzazione della qualità e del contributo dei propri fornitori.

Le chiediamo di voler dedicare pochi minuti del suo tempo per rispondere alle domande che troverà di seguito. Potrei parlare con il responsabile dell'ufficio acquisti del suo Ente?

LIVELLO DI SODDISFAZIONE VERSO I FORNITORI

1. In quale dei seguenti settori di acquisto / affidamento è competente il suo ufficio all'interno dell'Ente [o Stazione Appaltante]:
 - a. Forniture e servizi
 - b. Lavori pubblici
 - c. Entrambi
 - d. Nessuno (esce)
2. (se 1=a o c) In quale misura, per la sua attività, fa ricorso (per niente, in parte; in larga parte o completamente):
 - a. alla provincia o area metropolitana di riferimento o Centrale Regionale [solo per Comuni/Enti locali]
 - b. a Consip
3. Il suo ufficio / Ente (sì/no)
 - a. svolge il ruolo di centrale di committenza
 - b. svolgerà il ruolo di soggetto aggregatore

4. *Come valuta la performance contrattuale media dei suoi fornitori rispetto ai seguenti parametri (scala 0-10: 0=per niente adeguata, 10= completamente adeguata)*
- Rispetto dei tempi consegna
 - Rispetto dei costi previsti in sede di offerta
 - Qualità complessiva del lavoro/prodotto/servizio fornito
 - Competenza dei professionisti coinvolti
 - Qualità complessiva nella capacità di relazionarsi con il committente
 - Comportamento etico del fornitore e rispetto delle norme in materia di acquisti sostenibili a livello ambientale e sociale
5. *Come valuta il livello di soddisfazione complessivo verso i suoi fornitori (scala 0-10: 0=per niente soddisfacente, 10= completamente soddisfacente)*
6. Negli ultimi due anni quanti contenziosi avete avviato a causa dell'inadeguata performance dei fornitori in fase di esecuzione del contratto?
- N° ____;
 - Percentuale indicativa sul numero dei contratti affidati ____%
7. (se 5>0) Quali sono state le cause (se molti contenziosi le cause principali)?
- Tempi di consegna non rispettati
 - Costi aumentati per cause addebitabili al fornitore
 - Opere/prodotti/servizi non coerenti rispetto a quanto previsto nel progetto o nel contratto contratto
 - Incapacità tecnica/professionale dei fornitori
 - Altro
- (specificare) _____

LA SITUAZIONE ATTUALE: QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

8. Come valuta il livello di adeguatezza degli attuali sistemi di qualificazione delle imprese attualmente vigenti per la partecipazione alle gare pubbliche (sistema SOA nelle gare di lavori, verifica dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico finanziario nelle gare di forniture e servizi) (*scala 0-10: 0=per niente adeguata, 10= completamente adeguata*)
- Lavori _____
 - Servizi e forniture _____
9. Come valuta la capacità del sistema attuale di rilevare effettivamente la qualità del fornitore, intesa anche come “reputazione”, “affidabilità”, “merito” (*scala 0-10: 0=per niente adeguata, 10= completamente adeguata*)
- Lavori _____
 - Servizi e forniture _____
10. Utilizzate strumenti di monitoraggio e controllo della performance dei fornitori in fase di esecuzione del contratto?
- Si
- No
11. (se sì) Con quali strumenti viene effettuato tale monitoraggio? (sì/no risposta multipla)
- Con strumenti “tradizionali”, che valutano essenzialmente il rispetto formale delle previsioni contrattuali
 - Attraverso misurazioni periodiche di indicatori di performance che vengono inseriti nel capitolato di gara
 - Attraverso strumenti informatici volti a misurare la qualità e le

prestazioni dei fornitori, siano essi aggiudicatari potenziali di contratti che aggiudicatari effettivi di contratti

12. Come valuta l'efficacia degli strumenti che utilizzate (scala 0-10, 0=per niente efficaci, 10= *completamente* efficaci)?
13. Le è mai capitato di inserire indicatori di performance (oggettivi) all'interno dei capitolati di gara per avere parametri oggettivi di misurazione della prestazione dei fornitori in fase di esecuzione del contratto?
 - a. Sì
 - b. No
14. (se sì) Come sono stati costruiti tali indicatori?
 - a. In maniera "artigianale", stabilendo target di performance per le singole attività del prodotto/servizio oggetto della fornitura
 - b. Attraverso software e tecnologie dedicate, in grado di supportare anche la revisione dei target in ottica di miglioramento continuo

LINEE GUIDA PER LA CREAZIONE DI UN SISTEMA REPUTAZIONALE PER I FORNITORI

15. Cosa ne pensa della possibilità di misurare e valutare la “reputazione” dei fornitori sulla base di indicatori oggettivi e misurabili inerenti la performance storica dell’azienda?
- a) Non fattibile e poco utile ai fini del miglioramento della qualità degli appalti
 - b) Non fattibile per la difficoltà di individuare indicatori oggettivi e misurabili validi per tutti
 - c) Mi sembra un’ottima idea ma vi è il rischio di aumentare gli adempimenti a carico delle imprese e delle stazioni appaltanti
 - d) Mi sembra un’ottima idea ma la reputo difficilmente realizzabile per la difficoltà di individuare indicatori oggettivi e misurabili validi per tutti
 - e) Mi sembra un’ottima idea e sarei favorevole
 - f) Altro (specificare)
16. Ritieni che la costruzione di un “indice reputazionale” possa essere utile ai fini dell’ottenimento di prodotti/servizi/lavori migliori contenendo i costi?
- a) Sì
 - b) No
- 14.bis: (se sì) perché _____ -
- 14.tris (se no) perché _____
17. A quali settori dovrebbe essere applicato il sistema reputazionale?
- a. Solo ai lavori pubblici
 - b. Ai lavori, servizi e forniture
 - c. Non so

18. Mi può indicare fino a 5 indicatori oggettivi che a vostro avviso potrebbero essere utilizzati per la creazione di un eventuale sistema di valutazione della performance dei fornitori (rispondere sia rispetto alla reputazione del fornitore che rispetto alla qualità della fornitura)?

Reputazione del fornitore

Lavori	Beni e servizi
1	1
2	2
3	3
4	4
5	5

Qualità della fornitura

Lavori	Beni e servizi
1	1
2	2
3	3
4	4
5	5

19. In quali ambiti potrebbe essere utilizzato con efficacia un sistema reputazionale per i fornitori? (risposta multipla, scala 0-10: 0=per niente efficace; 10= completamente efficace):
- Per selezionare i fornitori nell'ambito delle procedure negoziate e le gare ad invito
 - Per la revisione del sistema di qualificazione (SOA) nell'ambito dei lavori pubblici
 - Per la costruzione e l'aggiornamento degli albi fornitori
 - Per le gare con l'offerta economicamente più vantaggiosa
 - Altro (specificare _____)
20. Come valuterebbe in particolare un meccanismo di formazione e rotazione degli elenchi fornitori ispirata a criteri di trasparenza e basati su un sistema di Vendor Rating da applicare, ad esempio, agli acquisti in economia e alle procedure negoziate (risposta multipla, scala 0-10: 0=per niente positivamente; 10= molto positivamente)?
21. Come valuterebbe un meccanismo che consentisse alle stazioni appaltanti, in caso di significative e/o gravi inadempienze delle imprese nell'esecuzione di un precedente contratto o di precedenti contratti di analoga natura, di escludere tali imprese dalla partecipazione alle gare, sulla base di un metodo di valutazione delle prestazioni contrattuali basata su criteri oggettivi e misurabili? (scala 0-10: 0=per niente positivamente; 10= molto positivamente)
22. Se potesse dare indicazioni al legislatore per introdurre sistemi reputazionali efficaci , quali interventi vorrebbe suggerire al fine di aumentare la qualità complessiva degli appalti?

1. _____
2. _____
3. _____

ANAGRAFICA

1. Ruolo ricoperto all'interno dell'Ufficio

☐ Responsabile ☐ Delegato dal responsabile

☐ Responsabile di altro ufficio (specificare:
_____)

2. Denominazione Ente

3. Tipologia Ente (inserire classificazione):

4. Localizzazione (provincia)

Finito di stampare
nel mese di novembre 2015