



La governance dei contratti ICT della PA

Fattore chiave per il successo strategico dei
progetti e la gestione dei fornitori:
esperienze e prospettive

**Il punto di vista di una
centrale di committenza**



Indice

1. PREMESSA

- Qualità delle prestazioni nei contratti pubblici
- Trend dei mercati di domanda e offerta
- Il governo delle forniture
- Qualità "non contrattabile" nelle forniture IT

2. PROCUREMENT VERTICALE

3. IT VENDOR RATING

- Fase di selezione del contraente
- Fase di gestione del contratto

4. STRATEGIE DI SOURCING INNOVATIVE

- Esempi
- Focus: dual sourcing

PREMESSA



Qualità delle prestazioni dei contratti pubblici

Il tema degli **appalti pubblici**, in Italia, soprattutto in anni recenti, è prevalentemente **associato alla razionalizzazione della spesa pubblica**, intesa per lo più come **riduzione della spesa per consumi intermedi**, ovvero per l'**acquisto di beni e servizi strumentali** alle attività delle Amministrazioni.

Tuttavia, è comune tra gli addetti ai lavori (specie nel settore IT) la **critica** in base alla quale la **crescente attenzione al controllo della spesa**, spesso focalizzata sulla riduzione del prezzo nel breve termine, rischia di **ledere la qualità delle prestazioni erogate dai contractor pubblici**. Non di rado gli utilizzatori – interni o esterni alla PA – lamentano la scarsa qualità dei prodotti e dei servizi acquistati in ambito pubblico.

La **difficoltà nel garantire prestazioni adeguate**, tuttavia, ha **radici più profonde** della più o meno contingente **necessità di risparmio** da parte del settore pubblico, o di altri fattori comunemente additati come responsabili, quali per esempio l'**eccessiva complessità delle procedure** di gara, la **carenza di competenze sugli acquisti** all'interno delle PA e la presenza di **favoritismi e fenomeni corruttivi**.

Fonte: Ufficio Studi – Consip S.p.A.

Trend nei mercati di domanda e offerta

Occorre in primo luogo considerare anche i **trend in atto nei mercati della domanda e dell'offerta**:

Lato offerta: progressivo spostamento da forniture ("input") a servizi complessi e integrati ("output"), con incremento del ricorso ad aggregazioni (es. Consorzi, RTI) e al subappalto.

Lato domanda: crescente ricorso a modelli che prevedono significative esternalizzazioni di attività e utilizzo del multisourcing, anche per servizi strategici strettamente connessi alle attività "core" delle Amministrazioni:

- performance influenzata dall'operato dell'Amministrazione e dei Fornitori di altri contratti,
- potenziale gap di competenze tra attori interni ed esterni all'Amministrazione,
- maggior potere negoziale del Contractor.

In coerenza, evolve il **ruolo del gestore pubblico** e mutano le **competenze richieste** a quest'ultimo (specie nell'ICT).

Fonte: Ufficio Studi – Consip S.p.A.

Il governo delle forniture

Offerte presentate in gara? una promessa di valore ...

- ... influenzata dalle **modalità di valutazione** delle offerte ...
- ... ma anche dalle **aspettative sul governo del contratto** in fase di esecuzione.

In fase di gara è possibile, in generale, individuare **incentivi per la competizione**, a partire da elementi «misurabili» (es. requisiti, standard, KPI, processi,...), a condizione però che:

- la Stazione Appaltante riceva dal Committente un **feedback** adeguato sull'**andamento dei precedenti contratti**,
- i Competitor formulino le loro **offerte** nella convinzione che il Committente esigerà il **rispetto rigoroso dei termini del contratto**.

In fase di esecuzione occorre prestare **particolare attenzione alla gestione** della fornitura:

- raccolta, elaborazione e utilizzo sistematico dei **dati** disponibili,
- gestione strutturata e periodica dei **feedback dei diversi attori** (es. utenti, capi progetto, contract manager),
- utilizzo di adeguati **strumenti e metodologie per il governo** delle forniture,
- applicazione puntuale delle **clausole contrattuali** (es. rispetto SLA, penali, bonus).

Fonte: Ufficio Studi – Consip S.p.A.

Qualità "non contrattabile" nelle forniture IT

Nei contratti pubblici del settore IT, l'elevata complessità dei servizi e del contesto di riferimento, spesso rendono difficile la efficace definizione di requisiti *performance-based* (SLA), mentre divengono decisivi elementi di **qualità "non contrattabile"**:

- **flessibilità** nella gestione di task non perfettamente definiti *ex ante*,
- **collaboratività e proattività**,
- **allineamento** con gli obiettivi strategici del Committente,
- **capacità di innovazione**,

ovvero elementi fortemente correlati alla qualità del **capitale umano** dei Vendor.



Fonte: Ufficio Studi – Consip S.p.A.

Strumenti per gestire la «qualità non contrattabile»

La gestione efficace degli elementi di **qualità "non contrattabile"** implica un **maggior esercizio di discrezionalità**, valorizzando:

- fiducia ed elementi relazionali;
- reputazione, sia del Fornitore che dell'Amministrazione;
- valutazioni soggettive da parte di Manager e Utenti.

Una maggiore discrezionalità comporta **maggiori rischi** e incontra **ostacoli nella normativa**:

- discriminazione/favoritismi
- contenzioso
- creazione di barriere all'ingresso, soprattutto per imprese "giovani" e PMI
- lock-in

Si rischia però un paradosso: anteporre il principio di non discriminazione all'efficacia delle prestazioni per la PA.

In fase di selezione e aggiudicazione:

- Restrizione pool di potenziali competitor?
- Valutazione past performance?

In fase di esecuzione

- Survey di customer satisfaction a cui agganciare penali/bonus?
- Sistema strutturato di Vendor Rating?

Fonte: Ufficio Studi – Consip S.p.A.

PROCUREMENT VERTICALE



Procurement verticale (1/2)

Oltre a realizzare il Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA, Consip supporta singole amministrazioni su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, agendo per loro conto come **centrale di committenza**.

In tal modo Consip può offrire alle amministrazioni un **supporto di competenze integrate** (merceologiche, tecnologiche, legali, di project management) su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, dall'analisi dei fabbisogni, alla definizione e aggiudicazione della gara, fino al contract management.

L'articolo 29 del DI 6 dicembre 2011, n. 201 ("Acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale ed interventi per l'editoria") - poi convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 - prevede che le **amministrazioni centrali** e gli **enti nazionali di previdenza e assistenza** sociale possano avvalersi di Consip per le acquisizioni di beni e servizi, stipulando con la società apposite convenzioni.

Oltre a ciò, Consip può agire in qualità di centrale di committenza per altre amministrazioni anche in base a "norme speciali" - è il caso ad esempio della norma del **DI 95/2012** che le assegna il ruolo di centrale di committenza per **Sogei** - o in base ai principi generali che regolano l'attività di centrale di committenza e del suo statuto.

Procurement verticale (2/2)

Amministrazioni che hanno stipulato convenzioni:

- Dipartimento delle Finanze del MEF
- Dipartimento della Protezione Civile (PCM)
- Ministero della Difesa
- Ministero della Giustizia
- Consiglio di Stato
- Corte dei conti
- AGCM
- AgID
- INAIL
- Istat
- Sogei
- ...

Le convenzioni per il Procurement verticale rappresentano per Consip dei laboratori, dove raccogliere le esigenze di innovazione di PA rappresentative e "illuminate" e sviluppare risposte personalizzate, eventualmente mutuabili verso strumenti di acquisto aperti e standardizzati.

IT VENDOR RATING

IT Vendor Rating: Fase di selezione del contraente

In generale, l'utilizzo di approcci "reputazionali" in fase di selezione del contraente potrebbe costituire un incentivo efficace al miglioramento delle prestazioni, essendo utile per:

- ✓ incentivare le imprese a formulare **offerte "credibili"**, determinando una **più sana competizione**,
- ✓ favorire un **approccio collaborativo** tra Committente e Vendor, attraverso i reciproci **feedback** scambiati in fase di esecuzione (e il loro peso poi in fase di gara).

Tuttavia, sussistono alcune serie limitazioni:

- ✗ L'utilizzo di sistemi di **rating** basati su **past performance** per la **prequalifica dei fornitori** sono stati finora utilizzati solo nell'ambito dei **settori speciali** del vecchio codice dei contratti (PA escluse),
- ✗ Laddove adottati, si basano di norma sulle valutazioni oggettive e non discrezionali (quindi escluse dimensioni non contrattabili),
- ✗ se adottati, determinano rischi di "restrizione" impropria del mercato, favoritismo, «cattura dei valutatori».

Per un esempio di modello di IT Vendor Rating finalizzato alla valutazione di elementi di qualità non contrattabile si veda il Quaderno di ricerca n. 7 dell'INAIL, dal titolo "Vendor Rating: il modello di valutazione delle forniture IT dell'INAIL", novembre 2015, www.inail.it.

IT Vendor Rating: Fase di gestione del contratto

In fase di esecuzione del contratto, sono possibili diversi utilizzi dell'IT Vendor Rating, sia quale strumento manageriale che contrattuale:

STRUMENTO MANAGERIALE

- aggregare e standardizzare la conoscenza sulle prestazioni e sui comportamenti dei fornitori
- gestire in modo trasparente la relazione con i fornitori (es. Comitati di Governo)
- indirizzare l'aggiornamento delle strategie di sourcing e dei capitolati di gara
- orientare la revisione di processi, organizzazione e strumenti di governo a supporto

STRUMENTO CONTRATTUALE

- in «sostituzione» della customer satisfaction
- come SLA con applicazione di penali
- per attivare il meccanismo del dual sourcing
- per esercizio opzione proroga contratto

STRATEGIE DI SOURCING INNOVATIVE



Esempi: sviluppo applicativo istituzionale

SVILUPPO E MANUTENZIONE SISTEMI A SUPPORTO DELLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI



- Nuova articolazione contrattuale su 5 lotti, di cui:
 - 4 relativi allo sviluppo applicativo per area tematica: rapporto assicurativo, front end digitale, prevenzione e ricerca, area sanitaria,
 - 1 dedicato al supporto specialistico allo sviluppo delle strategie IT e ridisegno dei processi e all'attività di *program management* dei progetti.
- Ricorso al *Dual Sourcing* per incentivare, nei lotti realizzativi, l'incremento della qualità dei servizi, avvalendosi, per l'esecuzione del singolo intervento progettuale, del Fornitore che meglio risponde agli obiettivi dell'INAIL
- Utilizzo dell'*IT Vendor Rating* per la valutazione delle prestazioni e dei comportamenti dei Fornitori nella fase di erogazione contrattuale.



Focus: dual sourcing

Descrizione

Il Committente, in fase di esecuzione contrattuale, si riserva la possibilità di trasferire i singoli interventi progettuali dal Fornitore competente ("donante") ad altro Fornitore ("ricevente") che eroga servizi analoghi, qualora si verificasse il mancato rispetto di almeno uno degli indicatori di base, oggettivi e contrattualmente codificati.

Verranno costituite apposite commissioni miste INAIL - Fornitore donante, per una valutazione in contraddittorio.

La scelta del Fornitore ricevente sarà effettuata con criteri oggettivi, attraverso l'adozione di una check list di conformità.

Il meccanismo non prevede oneri aggiuntivi per l'Amministrazione (eventuali extra-costi sono a carico del Fornitore donante).

Il Dual Sourcing può essere attivato in misura comunque non superiore al 20% del valore del lotto del Fornitore ricevente.

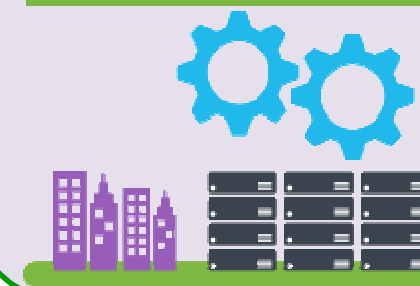
Obiettivi

- ✓ Incremento delle **capacità di risposta** nella realizzazione dei progetti, attraverso un incentivo alla **competizione** tra i fornitori in fase di esecuzione contrattuale.
- ✓ Maggiore **collaborazione** e **allineamento** alle aspettative e agli obiettivi del Committente.
- ✓ **Coinvolgimento** dei fornitori che evidenziano una maggiore **capacità di innovazione**.

Esempi: Back End, Infrastrutture

- Rivisto l'approccio in chiave digitale, da sviluppo applicativo a re-ingegnerizzazione dei servizi e delle applicazioni strumentali dell'INAIL.
- Introdotta una nuova articolazione su 4 lotti contrattuali per area tematica: previsione e controllo, *finance*, ciclo passivo e patrimonio; *enterprise information management (EIM)*, *open data* e *big data*; gestione amministrativa e economica del personale; *enterprise content management (ECM)* e dei sistemi applicativi a supporto dell'organizzazione.

REINGEGNERIZZAZIONE DEI SERVIZI DI BACK-END



ASSISTENZA SISTEMISTICA E MANUTENZIONE HW



- Affidamento dei servizi di conduzione della infrastruttura dell'INAIL (remunerati a canone) a un unico fornitore, con piena autonomia gestionale e responsabilità dei risultati.
- Introduzione di meccanismi premianti a fronte della capacità del fornitore di semplificare/ridurre le componenti infrastrutturali in uso.
- Attivazione di una *service control room* per il monitoraggio dei servizi in logica *end-to-end*.



CONCLUSIONI



Ricapitolando...

La **governance** di un contratto **inizia** già in fase di esecuzione del **contratto precedente**: la **"credibilità" del Committente** e la sua capacità di governo influiscono in modo significativo sulla **"credibilità" dell'offerta** presentata in fase di gara.

Le trasformazioni in atto nei mercati di domanda e offerta, specie nell'ICT (da forniture a servizi complessi, esternalizzazioni e multisourcing), rendono sempre più centrale **la qualità non contrattabile**, la cui gestione può rendere opportuno il ricorso a **valutazioni discrezionali** (es. IT Vendor Rating) e all'adozione di **strategie per limitare il lock-in** (es. dual sourcing).

E' quindi necessario che le Amministrazioni sviluppino **competenze interne e approcci nuovi** per gestire la **relazione con i Vendor** (Vendor Management) in modo da massimizzare i risultati conseguibili dalla piena realizzazione dei percorsi di trasformazione digitale, ormai improcrastinabili.

Attraverso un **feedback** continuativo e strutturato tra Committente e Centrale di Committenza (es. procurement verticale), è possibile **inserire nella documentazione di gara meccanismi utili per rafforzare la governance** dei contratti, anche se non è indispensabile il loro inserimento per intervenire (mentre è indispensabile un reale commitment della PA contraente).

Ing. Salvatore Carruba

Direzione Progetti per la PA
salvatore.carruba@consip.it

Consip S.p.A.

Via Isonzo 19/E – 00198 Roma
T +39 0685449.1
www.consip.it



@Consip_bandi



www.linkedin.com/company/consip/



Canale "Consip"