



consip

quaderni consip

ricerche, analisi, prospettive

I [2008]

Strumenti a Sostegno della Qualità
negli Acquisti Pubblici



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



consip

quaderni consip

ricerche, analisi, prospettive

**Gian Luigi Albano, Federico Dini
e Giancarlo Spagnolo**

I [2008]

Strumenti a Sostegno della Qualità
negli Acquisti Pubblici



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Un ringraziamento a:

Marina Venzo per i preziosi suggerimenti e discussioni avute sul lavoro, Alberto Ruggeri e Stefania Ulisse per i commenti ed il supporto fornito nella raccolta dei dati. Ringraziamo altresì la Direzione Affari Legali e Societari di Consip per i chiarimenti normativi, Berardino Cesi, e Marta Fana per la collaborazione nella parte di elaborazione dei dati.

Indice

Sommario

Indice	3
Introduzione	5
Importanza preponderante della Qualità Contrattabile (QC)	12
Importanza preponderante della Qualità Non Contrattabile (QNC)	24
Qualità “percepita” nelle convenzioni e il ruolo di Consip	38
Un’analisi esplorativa sulla qualità ex-post nelle convenzioni Consip	40
Conclusioni	50
Referenze bibliografiche	52

1. Introduzione

Gli aspetti qualitativi di un prodotto o servizio ne determinano direttamente il valore effettivo per chi lo utilizza o consuma. Nel caso in cui il prodotto è un bene intermedio, un input in una catena di produzione complessa, come nel caso di beni e servizi informatici per una grande organizzazione (azienda, ministero o altra pubblica amministrazione), la qualità può essere ancora più importante. A causa dell'interdipendenza e complementarità tra input, in tali situazioni un basso livello qualitativo di un solo input può causare una strozzatura che determina un basso livello qualitativo dell'output per l'intera catena di produzione.

Nel caso di servizi ad alto valore aggiunto, ad alta intensità di capitale umano, e a forte impatto sulla catena di produzione – quali ad esempio i servizi di consulenza organizzativa o strategica, di sviluppo software per sistemi complessi, etc. – il livello qualitativo della prestazione è allo stesso tempo cruciale per l'organizzazione che lo acquisisce/usa, e difficile da ottenere e mantenere con le 'normali' procedure d'acquisto.

Dal punto di vista di una piattaforma di gestione acquisti e management IT per terzi, è utile ricordare che delle molteplici piattaforme di B2B e gestione acquisti formatesi negli anni '90, pochissime sono sopravvissute al test di mercato e le poche sopravvissute mantengono elevatissimi livelli di qualità dei servizi e di Customer Satisfaction.

Nel caso specifico dei servizi IT che Consip acquista e gestisce per il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ad esempio, vi sono ulteriori fattori che spingono ad insistere sul raggiungimento ed il mantenimento di elevati standard qualitativi.

Il primo fattore – in ottica di razionalizzazione della spesa pubblica – è che l'attività del MEF ha potenzialmente un effetto diretto sull'intera struttura finanziaria del paese, così che la spesa per una maggiore qualità e contenuto tecnologico dei servizi al MEF può indurre risparmi assai più elevati tramite un'azione più efficace del MEF sui conti pubblici. In altre parole, il risparmio diretto nell'acquisto dei servizi può essere largamente controproducente in termini di minor efficacia dell'azione del MEF e quindi di minori risparmi a livello aggregato. Al contrario, un investimento, ad esempio, per una infrastruttura informatica particolarmente avanzata può permettere controlli più efficaci e mirati delle spese e quindi un maggior successo del processo di razionalizzazione delle stesse. Si pensi, ad esempio, al SICOGE (Sistema Informativo di Contabilità Gestionale Finanziaria), un sistema innovativo realizzato a partire dalla fine degli anni '90, che supporta oggi le amministrazioni centrali e gli uffici decentrati nelle attività amministrative inerenti, tra le altre, la gestione delle fasi di previsione e gestione del Bilancio dello Stato.¹

¹ La diffusione del SICOGE presso le amministrazioni ha permesso notevoli risparmi economici connessi, in particolare, all'eliminazione dei flussi cartacei tra le amministrazioni e le ragionerie. Per ulteriori dettagli sul questo sistema, si veda il sito della Ragioneria Generale dello Stato.

Il contratto di consulenza strategica e organizzativa, aggiudicato il 3 marzo 2005, costituisce un altro esempio importante.² Il contratto aveva per oggetto la mappatura e la revisione/re-ingegnerizzazione dei processi organizzativi del Dipartimento del Tesoro della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Un'attività importante prevista dal Capitolato Tecnico era quella riguardante l'area del monitoraggio e del controllo della spesa, sulla quale la RGS e le sue articolazioni territoriali hanno un forte coinvolgimento istituzionale mirato alla stabilizzazione dei conti pubblici. In tale contesto, un miglioramento organizzativo e lo snellimento dei processi possono aumentare l'efficacia del controllo sulla spesa e, certamente, la qualità e l'adeguatezza delle soluzioni proposte dal fornitore aggiudicatario possono essere molto utili per il raggiungimento di questo obiettivo.

Il secondo fattore – in ottica di relazioni MEF-Consip – è che l'Amministrazione ha più volte manifestato in modo più o meno indiretto la richiesta di livelli qualitativi più elevati di quelli passati.

Nel resto di questo lavoro si discuteranno diverse metodologie a disposizione di Consip per mantenere/migliorare i livelli di qualità/servizio, alcune delle quali già utilizzate (o in fase di discussione nei tavoli di lavoro) in Consip o in altre realtà di procurement pubblico di beni complessi, altre utilizzate in passato solo in alcune piattaforme private, ed altre ancora interamente innovative. Nel paragrafo 5, analizzeremo alcuni dati raccolti dal Team di Monitoraggio delle Forniture Consip (d'ora in poi TMF) con l'obiettivo di capire quali possono essere i fattori in grado di influenzare la qualità ex post nel settore delle convenzioni, cioè una volta che la gara è stata aggiudicata e la convenzione attivata.

Concludiamo questa breve introduzione con tre commenti relativi a quanto scriveremo più avanti.

1. Iniziative MEF vs Convenzioni. La maggior parte degli strumenti che discuteremo sono generali ma saranno contestualizzati, con esempi e casi, sugli appalti ICT che Consip realizza per il MEF. Le riflessioni svolte sono facilmente adattabili ad altri contesti, sia merceologici – beni/servizi non ICT – sia di tipologie di committente – centrali di committenza, nazionali o regionali, o consorzi di amministrazioni piuttosto che una singola pubblica amministrazione (P.A.) o ministero – nonché alle convenzioni, ex art. 26 Legge Finanziaria 2000 (d'ora in poi semplicemente convenzioni), gestite dalla Direzione Acquisti Pubbliche Amministrazioni di Consip.

² Gara per la fornitura di servizi di supporto alle attività di reingegnerizzazione dei processi e change management per il Dipartimento del Tesoro e la Ragioneria Generale dello Stato, Bando GURI 12/11/2004. Per maggiori dettagli sulle diverse aree di intervento previste da questo contratto si veda anche il Capitolato Tecnico.

2. Ritardi di pagamento. Astrarremo nel resto del documento dalla questione relativa alla possibile connessione tra i ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni (P.A.) ed il livello qualitativo di beni e servizi a loro forniti, argomentazioni, queste, spesso avanzate nelle discussioni in merito all'efficacia delle convenzioni Consip. Il problema dei ritardi di pagamento è indubbiamente rilevante per una P.A. che acquista per sé, poiché rischia di indurre il fornitore ad abbassare la qualità delle proprie prestazioni o a rinegoziazioni extra contrattuali a fronte del mancato incasso nei tempi previsti. L'assenza di provvedimenti adeguati, inoltre, rende ancora più serio questo problema per una centrale acquisti, perché porterebbe ad un trattamento uniforme (il prezzo è identico e i fornitori raramente richiedono compensazione per i ritardi) di comportamenti diversi da parte delle P.A., e quindi ad un indiscriminato trattamento peggiore – a parità di qualità – sia per le amministrazioni virtuose sia per quelle "ritardatarie". Un simile meccanismo è dannoso per una piattaforma acquisti in regime di facoltizzazione (anche parziale), in quanto rischia di allontanare le amministrazioni più virtuose (i buoni pagatori non sono penalizzati dai ritardi degli altri quando scelgono di acquistare autonomamente) e di trasformare Consip nel "rappresentante dei ritardatari", con ulteriori conseguenze negative sull'andamento delle sue gare. Questo problema è forse affrontabile direttamente, introducendo clausole che indicizzano il prezzo finale della fornitura a carico dell'amministrazione rispetto ai tempi effettivi di pagamento, anche con tassi più elevati rispetto a quelli di mora. Differenziare appropriatamente il trattamento delle amministrazioni in base ai rispettivi ritardi elimina il rischio di allontanare quelle più virtuose, e al tempo stesso incentiva (con prezzi più alti) le altre a comportamenti finanziari più rigorosi. Il problema però non ha alcuna connessione diretta con quello della qualità delle forniture. Se un fornitore aggiudicatario offre livelli qualitativi più bassi di quelli attesi dalla stazione appaltante – dato il disegno ed il management del contratto di fornitura – i costi legati alla qualità sono più bassi e conseguentemente i profitti più alti, e questo varrà indipendentemente da un eventuale ritardo di pagamento.³

³ L'unica connessione indiretta tra i due problemi emerge nel caso in cui amministrazione e fornitore **si accordino** implicitamente, visti i ritardi nel pagamento, su livelli più bassi di quelli richiesti dal contratto di fornitura. Questo tipo di accordo implicito extra contrattuale ovviamente implica una violazione del contratto originario da parte dell'amministrazione, che non dovrà esercitare monitoraggio e penali rispetto alle violazioni dei livelli di servizio da contratto.

3. Risk management. Un tipo estremo di riduzione nella qualità delle forniture è la loro sospensione causata da difficoltà finanziarie o bancarotta del fornitore. Si tratta di un problema importante, sia in termini di gravità delle conseguenze (si pensi all'interruzione di un servizio pubblico) che di numeri (diffusione del fenomeno).⁴ Trattandosi però anche di un problema molto complesso non sarà possibile trattarlo in questa sede. Tralascieremo quindi questa possibilità assumendo che tutti i fornitori in questione siano ampiamente solventi, prima, durante e dopo la fornitura, rimandando a Engel et al. (2006) per una trattazione più accurata del fenomeno.

Diversi "tipi" di Qualità e di strumenti a suo sostegno

A seconda della complessità, natura e obsolescenza di una caratteristica qualitativa di un bene o servizio oggetto di fornitura, può essere più o meno difficile/oneroso per una terza parte, un giudice, verificarne il livello effettivo in modo sufficientemente preciso, e garantire così il rispetto di un contratto che regoli tale caratteristica. La facilità ed il margine di errore con cui una terza parte è in grado di stabilire la qualità o i livelli di servizio erogati sono quindi le principali determinanti della scelta dello strumento a sostegno della qualità.

Quando misurare la qualità in modo oggettivo non è molto difficile/oneroso, utilizzare clausole difese da penali o premi monetari collegati al livello di servizio costituisce un'ottima struttura contrattuale. Al contrario, nel caso in cui una verifica efficace da parte di una terza parte sia proibitivamente costosa o tecnicamente impossibile, un normale contratto non è in grado di regolare l'aspetto in questione e bisogna quindi ricorrere ad altri tipi di incentivi. Ad esempio, anche una fornitura apparentemente "semplice" come quella di PC o stampanti presenta elementi dell'uno e dell'altro tipo. Infatti, mentre è piuttosto immediato misurare il peso, la dimensione dello schermo o la velocità del processore, risulta assai più complicato verificare l'effettiva rumorosità dell'apparato di ventilazione dell'apparecchio, caratteristica importante di ogni PC. Gli esperti sottolineano, infatti, come il rumore sia una grandezza assai difficile da misurare, perché dipende non solo da elementi assoluti numerabili e misurabili (pressione sonora, energia, frequenza, ecc.), ma anche da altri fattori, come la qualità della strumentazione, che può essere più o meno precisa nel rilevare variazioni infinitesimali del rumore, o le condizioni ambientali specifiche in cui è effettuata la rilevazione.

⁴ Si pensi che negli Stati Uniti, tra il 1990 ed il 1997 sono fallite oltre 80,000 aziende fornitrici (incluso tutte le forniture pubbliche, beni, servizi e lavori; il dato viene da Engel et al., 2006).

È facile dunque aspettarsi che di fronte ad un fallimento del test di rumorosità il fornitore possa ricorrere ad un giudice e, con altrettanta facilità, far valere la difficoltà di verificare la mancanza di conformità ai prescritti requisiti.

Per meglio organizzare il discorso sugli strumenti a sostegno della qualità, semplifichiamo raggruppando i diversi possibili aspetti qualitativi in due macrocategorie "estreme", a seconda che il tipo di qualità sia o meno verificabile⁵ e sia quindi regolabile o meno tramite un normale contratto di fornitura.

Qualità Contrattabile (QC): questo tipo di qualità include tutti gli aspetti qualitativi di beni o di servizi oggetto di fornitura dei quali contraenti e terze parti possono misurare il livello raggiunto in modo sufficientemente preciso ed oggettivo a costi ragionevoli.⁶ Esempio classico di qualità contrattabile sono i tempi di consegna, risultanti dai timbri di accettazione sulle bolle di consegna, o i titoli di studio del personale utilizzato, oppure, nelle forniture di serventi, la potenza o la "scalabilità" delle apparecchiature. Lo stesso si può dire per molte delle caratteristiche tecniche di altre apparecchiature informatiche come i PC, le stampanti e le macchine fotocopiatrici.

Qualità Non Contrattabile (QNC): include tutti gli aspetti qualitativi rilevanti per la fornitura dei quali terze parti non sono in grado di misurarne il livello in modo sufficientemente preciso ed oggettivo da garantire l'applicazione di un contratto.⁷ Esempio classico di qualità non contrattabile è quella legata al capitale umano/conoscenza non documentabile, come ad esempio la "bravura" di un consulente, "l'impegno" da questo profuso per capire a fondo i problemi dell'acquirente, e la "bontà" dei suoi consigli. Molte delle attività presenti nelle forniture di beni e servizi si configurano come QNC.

⁵ Il termine "verificabile" indica la possibilità che un soggetto diverso dalle parti (di solito un giudice o un arbitro) possa dimostrare o verificare, appunto, in modo inequivocabile un determinato stato (nel nostro caso il livello qualitativo). D'ora in poi quindi, il termine verificabile sottintende la "verificabilità da parti terze", a differenza del termine "osservabile", che indica invece la semplice possibilità per le parti di osservare un certo stato (ad esempio, di convenire su una qualità insoddisfacente), con la difficoltà, se non impossibilità, di dimostrarlo davanti ad un giudice.

⁶ Quando si parla di "costi di misurazione" si intendono i costi che si dovrebbero sostenere per verificare la conformità del livello qualitativo effettivamente erogato rispetto a quello contrattualmente previsto. Nel caso dell'esempio dei PC, vi sono i tempi e costi dei test e dei collaudi per una misurazione precisa della rumorosità.

⁷ Nelle linee guida del CNIPA sulla qualità dei beni e servizi IT, tali aspetti qualitativi afferiscono principalmente al "punto di vista del fruitore", cioè dell'utente finale che utilizza il bene e sul quale agisce la cosiddetta qualità "percepita" o "soddisfazione". Per ulteriori dettagli sui "punti di vista" della qualità si veda CNIPA (2007), "Linee Guida Sulla Qualità dei Beni e Servizi ICT per la Definizione ed il Governo dei Contratti della P.A.", Quaderno 31/6.

Nel caso in cui in una fornitura non si possano prevedere molti dei problemi che si presenteranno, cosa esattamente si dovrà fare e quando per risolverli (si pensi ai lavori o allo sviluppo di infrastrutture informatiche molto complesse, a contratti di consulenza organizzativa e strategica, o anche ai contratti quadro per servizi di sviluppo, manutenzione e consulenza IT), la flessibilità del fornitore nel trovarne una soluzione diventa cruciale. Si comprende perché un "lavoro ad opera d'arte" fatto dal fornitore non potrà "mai" essere descritto in anticipo in modo preciso. Come vedremo più avanti, infatti, in queste forniture i concorrenti vengono valutati sulla proposta organizzativa e sulle soluzioni che intendono adottare per garantire flessibilità nella gestione dei servizi e delle future esigenze.

Nella realtà si tratta di valutare il "grado" di contrattabilità di un certo aspetto qualitativo, considerando comunque i costi di un suo incremento. A tal fine, la scelta dello strumento da adottare deve risultare dal confronto tra benefici di un contratto "completo" e costi di contrattabilità.⁸ Ma la categorizzazione "estrema" descritta sopra ci aiuta a definire in modo più chiaro e sistematico quali strumenti sono adatti a sostenere aspetti qualitativi che corrispondano meglio – anche se non perfettamente – ad una delle due definizioni piuttosto che all'altra.

Ogni commessa presenta sempre un misto di caratteristiche qualitative contrattabili e non (l'esempio del "semplice" PC ne è una prova). È l'importanza relativa dei due aspetti a determinare quali strumenti privilegiare in una certa commessa per il sostegno della qualità. Questo implica anche che, al momento di disegnare il capitolato tecnico, il raggruppamento nello stesso contratto/lotto di compiti simili in termini di verificabilità semplifica il contratto di fornitura e la sua successiva implementazione evitando un ventaglio troppo ampio e vario di strumenti per il sostegno della qualità controproducente in termini di efficacia. Come ulteriore strumento di organizzazione di queste riflessioni, possiamo poi suddividere un processo di acquisto nelle sue componenti fondamentali, anche se fortemente interdipendenti. Una volta stabilito il bene/servizio oggetto della fornitura, si hanno tre momenti: la selezione del contraente nell'acquisto specifico; il disegno ed il management del contratto di acquisto; e gli aspetti dinamici relativi al mercato in questione (gli effetti degli eventi passati relativi a quel mercato sugli acquisti futuri). In linea con questa suddivisione, gli strumenti di sostegno della qualità che discuteremo saranno di tre tipi, a seconda che siano basati su:

⁸ A volte ulteriori investimenti nel disegno del contratto e/o nella tecnologia di monitoraggio possono migliorare la capacità di verificare certi compiti e livelli qualitativi di servizio, ma anche quando questo è possibile tali investimenti possono non essere efficienti (troppo costosi rispetto ai loro effetti). Questo può essere proprio il caso dei test di rumorosità nelle forniture di PC.

1. Metodi di selezione (ex ante): i vari aspetti del disegno di gara o della negoziazione, ed in particolare la formula di aggiudicazione.
2. Struttura e management del contratto (ex ante + interim): durata del contratto, livello e struttura delle penali, altri incentivi (bonus, proroghe, ecc.), customer satisfaction come target per gli incentivi, dual sourcing, etc.
3. Valutazione finale della performance (ex post): **Past Performance Information (PPI)**, meccanismi reputazionali, etc.

2. Importanza preponderante della Qualità Contrattabile (QC)

In questa sezione ci concentriamo su forniture di beni, potenzialmente anche complessi, ma i cui aspetti qualitativi rilevanti possono essere definiti in maniera puntuale. Parliamo, ad esempio, di forniture di computer o server, accompagnate da servizi di manutenzione "semplici", e di valore modesto rispetto a quello della macchina. Le caratteristiche qualitative di tali beni sono pressoché tutte verificabili da terze parti tramite test a basso costo: potenza, consumi di energia, velocità del processore, etc.. Non stupisce, quindi, che in molti casi, queste apparecchiature prevedano un peso della qualità ridotto (15% - 20% per i PC), e talvolta siano aggiudicate al prezzo più basso (nel caso dei server).

In un sistema legale abbastanza efficiente (veloce ed economico) la stazione appaltante potrà tutelarsi attraverso clausole contrattuali dato che un giudice potrà facilmente verificare il rispetto dei livelli di qualità previsti. Supponendo quindi di essere in tale situazione, consideriamo i diversi strumenti a disposizione della stazione appaltante, prima, durante e dopo l'esecuzione della fornitura.

2.1 Metodi di selezione

Le leve fondamentali per il sostegno della qualità nel processo di selezione sono ovviamente il peso assegnato agli aspetti tecnici, relativamente al prezzo/sconto, e il tipo di formula di aggiudicazione.⁹ Nelle forniture relativamente "semplici e standardizzate", in cui gli aspetti qualitativi sono facilmente catturabili da clausole contrattuali standard, si opta molto spesso per una procedura competitiva aperta, accompagnata ad una formula di aggiudicazione lineare, piuttosto che una procedura negoziata. Nella situazione descritta, infatti, non vi è motivo per non ricorrere ad una procedura competitiva con molti partecipanti. Se la qualità è contrattabile, un contratto ben scritto ed una semplice formula di aggiudicazione lineare saranno in grado di assicurare che le "promesse" fatte tramite le offerte durante il processo competitivo saranno poi effettivamente mantenute. L'unica importante eccezione a questa affermazione è legata al rischio di difficoltà o bancarotta del fornitore, nel cui caso neppure un buon contratto può garantire la prosecuzione della fornitura, in generale, ed ai livelli di qualità stabiliti.¹⁰

Quanto ora detto non implica che si debba necessariamente inserire il prezzo tra gli elementi di valutazione.

⁹ A titolo esemplificativo, si noti che una formula lineare semplice attribuisce, a parità di punti economici e base d'asta, un peso superiore alla qualità rispetto ad una formula lineare con prezzo soglia. Si veda Dimitri et al. (2007) per una discussione approfondita sulle forme di aggiudicazione.

¹⁰ Come accennato nell'introduzione, purtroppo non c'è spazio per discutere in questa sede questa importante problematica, discussa in dettaglio in Engel et al. (2006) nel Capitolo 13 dell'**Handbook of Procurement** della Cambridge University Press.

Se un'amministrazione (o azienda) acquirente valuta che risparmiare sul budget destinato all'acquisto in questione ha un valore marginale rispetto ad ulteriori aumenti di qualità, nell'ambito di ciò che è possibile dato il budget, può assegnare a quest'ultima l'intero peso nei criteri di aggiudicazione; può, cioè, organizzare un processo competitivo interamente incentrato su miglioramenti di qualità, dato il prezzo fisso che pagherà al fornitore vincente per la fornitura in questione. Una situazione di questo tipo può presentarsi quando il budget dell'acquirente è molto basso rispetto all'acquisto in programma, ma anche quando un committente stabilisce un prezzo sufficientemente remunerativo con l'obiettivo però di selezionare la migliore idea o progetto (come vedremo nel paragrafo 3.1, questo è uno dei modi con cui l'Agenzia Spaziale Italiana seleziona i progetti di ricerca per i programmi e le esplorazioni spaziali). Se invece, più realisticamente, l'amministrazione ha un budget "normale" e ritiene che vi siano situazioni plausibili (ad esempio a livelli molto elevati della qualità offerta) in cui un certo risparmio di spesa, raggiunto grazie ad una corrispondente riduzione di qualità, possa migliorare la sua situazione, allora diventa cruciale l'allocazione dei pesi tra qualità (Punti Tecnici, PT) e prezzo (Punti Economici, PE), la base d'asta, ed il disegno della formula che lega queste tre componenti.¹¹

Dando per scontato che il lettore conosca bene tali problematiche, ci soffermiamo qui solo su alcuni punti correntemente discussi in Consip, alla luce delle sue procedure interne.

Limiti rigidi al totale dei punti tecnici

Come accennato in precedenza, se un'amministrazione ritenesse che la qualità (contrattabile) ottenibile in gara con una certa suddivisione tra PT e PE fosse insufficiente rispetto alle necessità e disponibilità a pagare, dovrebbe aumentare il peso dei punti tecnici. Vincoli procedurali rigidi del genere "massimo 50 PT per il tipo X di forniture e massimo 70 per il tipo Y" sono linee guida indicative che, se applicate rigidamente, possono essere inappropriate in casi in cui la qualità è cruciale. Il 100% di PT è una alternativa da considerarsi ragionevole come le altre, a seconda del tipo di fornitura. In passato Consip ha adottato linee simili, fissando un tetto al punteggio tecnico per mantenere un adeguato livello di competizione sul prezzo, in particolare nei contratti con QNC preponderante. Nel corso del tempo tali tetti sono stati rivisti.

Su questo aspetto e sul rapporto tra criteri tecnici e QNC si veda il paragrafo 3.2.

¹¹ Si veda anche Albano e Dimitri (2006) per approfondimenti sulle basi d'asta e sui rapporti tra base d'asta, ponderazione tecnico/economica e formule di aggiudicazione.

2.2 Struttura e management del contratto

Nelle forniture con aspetti qualitativi quasi esclusivamente contrattabili, un buon disegno del contratto è in grado di assicurare che la performance effettiva durante l'esecuzione della fornitura corrisponda alle promesse fatte in gara dal fornitore vincente. In realtà, per assicurare tale corrispondenza è necessario sia un buon disegno di gara che un buon management del contratto, cioè una sua implementazione accurata.¹² Di nuovo, non è possibile qui delineare tutti i fattori che concorrono a definire un buon disegno contrattuale. Daremo per scontato che il lettore conosca bene tali problematiche¹³ e focalizzeremo l'attenzione solo su alcuni aspetti che appaiono cruciali in termini di sostegno alla qualità della fornitura.

2.2.1 Disegno del contratto: livello e struttura delle penali

I contratti più comunemente utilizzati nel procurement di beni e servizi soggetti ad incertezza moderata sono i contratti **a prezzo fisso**, che stabiliscono il prezzo unitario o totale di una fornitura in modo rigido, e quelli **ad incentivo**, cioè con una componente a prezzo fisso ed una a prezzo variabile in funzione dell'incertezza, ad esempio sui costi di fornitura, o del livello di qualità/servizio raggiunto.¹⁴

Il rispetto dei livelli qualitativi stabiliti in questi contratti (i minimi corrispondenti alla componente fissa nel caso di contratti incentivo) è "difeso" o "assicurato" dalle penali, che possono essere viste come multe al fornitore che l'acquirente può (deve, nel caso della P.A.) esercitare nel caso il fornitore violi il contratto, non garantendo quanto promesso. Le penali sono indispensabili per questo tipo di contratti perché la qualità costa ed il fornitore, il cui naturale obiettivo è massimizzare il profitto, in assenza della minaccia di un adeguato ventaglio di penali, potrebbe raggiungerlo risparmiando proprio sulla qualità. In assenza di forze reputazionali, di cui si parlerà più avanti, le penali costituiscono quindi il principale 'deterrente' di possibili comportamenti opportunistici dei fornitori.

Consistenza tra struttura delle penali e valutazione della QC nel processo di selezione

Affinché le penali svolgano efficacemente la loro funzione primaria, cioè assicurare che "le promesse" fatte in sede di offerta vengano poi mantenute, è indispensabile che la loro struttura sia consistente con i criteri utilizzati nel processo di selezione.

¹² L'aspettativa che vi sarà effettivamente un buon management del contratto spinge i fornitori ad evitare di fare offerte insostenibili nella speranza di vincere e poi risparmiare offrendo qualità più bassa di quella offerta in gara.

¹³ Per una discussione sull'argomento si veda il Capitolo 4 dell' **Handbook of Procurement**, Cambridge University Press (2006).

¹⁴ Un caso tipico nelle forniture di sviluppo software sono i corrispettivi sui Function Point (FP). Fissato il prezzo di X per ogni FP, nella fase di collaudo si può prevedere una soglia minima di tempo di ripristino degli errori bloccanti in 3 giorni nel 95% dei casi e in 5 giorni nel restante 5% dei casi. A tale soglia minima potrà essere riconosciuto il 95% del corrispettivo del FP; il restante 5% verrà corrisposto al raggiungimento di una soglia migliorativa (ad esempio se il tasso di ripristino sarà del 96% e 4%, oppure 95% in 2 giorni e 5% in 4 giorni). Per ulteriori dettagli su tali meccanismi, anche noti come **meccanismi di incentivazione ex-post**, si veda il Manuale Applicativo CNIPA (2006) "Strategie di Acquisizione ICT".

Quando il processo di selezione è ben disegnato, il peso relativo di un determinato aspetto qualitativo rispecchia l'importanza relativa (valore economico) di quel particolare aspetto per l'acquirente. Se tale aspetto qualitativo non è difeso da penali altrettanto importanti, commisurate alla sua importanza relativa, i fornitori potrebbero "anticiparlo" nella loro offerta in fase di selezione, ottenendo così un punteggio elevato ma, una volta selezionati, ridurlo o non offrirlo affatto durante la fornitura per contenere i costi ed aumentare la redditività.¹⁵

Facilità di monitoraggio, struttura delle penali e disegno del contratto di fornitura

La deterrenza di potenziali comportamenti opportunistici da parte dei fornitori funziona in modo analogo alla deterrenza dei comportamenti illeciti, e dipende principalmente dalla "sanzione attesa", cioè dalla probabilità percepita dal fornitore che il comportamento opportunistico (inadempienza contrattuale) sia scoperto e sanzionato, moltiplicata per la sanzione (la penale). Il comportamento opportunistico non verrà intrapreso se i suoi benefici attesi (risparmi sui costi di fornitura) saranno inferiori alle penali attese (più eventuali altri tipi di sanzione, quali una perdita di reputazione). Poiché i benefici attesi dal comportamento opportunistico in questione sono riduzioni nel costo di offrire qualità, in genere crescenti al crescere della qualità, un livello più elevato di un certo aspetto qualitativo richiederà penali attese più elevate; ne consegue che, quando la penale attesa è indipendente dalla dimensione della violazione contrattuale, un livello qualitativo troppo elevato potrebbe indurre i fornitori ad offrire il minimo livello qualitativo possibile, che costituisce a sua volta la strategia per essi più redditizia.

In presenza di molteplici aspetti qualitativi da "difendere" con una struttura di penali, è importante che si tenga conto delle differenti probabilità con cui violazioni di diversi aspetti qualitativi saranno poi effettivamente scoperte e sanzionate.

Ad esempio, se il tipo di qualità A è immediatamente visibile e "fotografabile" per l'acquirente (pensiamo ai tempi di consegna), mentre il tipo B è più difficile da monitorare ed accertare, perché richiede uno sforzo aggiuntivo in termini di tempo/uomo per ispezioni, test o analisi statistiche (a parità di costi di produzione di A e B, o anche in assenza di informazioni su di essi), difendere la dimensione qualitativa B richiederà in genere penali più elevate a causa della maggiore probabilità che alcune di queste violazioni non vengano rilevate e sanzionate.

¹⁵ Ad esempio, se due aspetti tecnici A e B valgono rispettivamente 1 e 2 punti, la penale di B dovrebbe essere il doppio della penale di A. Ciò si può desumere facilmente dal concetto di valore monetario del punto. Dato tale valore, l'importanza monetaria di B è chiaramente doppia rispetto a quella di A. In generale, la penale di A corrisponderà al valore monetario del punto per il numero di punti ad esso assegnati. Per ulteriori dettagli sul concetto di valore monetario del punto e i rapporti con le penali, si veda anche Dimitri et al. (2007).

Proseguendo con l'esempio precedente, supponiamo che oltre alle dimensioni qualitative A e B ve ne sia una terza, tipo C, che è assai più difficile da monitorare in modo efficace. In altre parole, supponiamo che sia assai più costoso assicurare un'elevata probabilità di scoperta e sanzione delle violazioni ai livelli di qualità C che B (si pensi a C come all'efficacia di un servizio di assistenza). Difendere un dato livello qualitativo C richiederà penali assai più alte che per B o A, e sarà quindi relativamente più "costoso" – in termini di riduzione del "monte penali" utilizzabili – richiedere alti livelli di C. Un aumento di C, consumando una larga parte del monte penali, ridurrà le penali attese per qualità di altri tipi, richiedendo una corrispondente riduzione nei livelli di B e A richiesti. Se, come ipotizzato, A, B, e C hanno lo stesso valore economico, un contratto efficiente prevedrà livelli qualitativi più alti per A, più bassi per B e assai più bassi per C. Oppure, se il costo opportunità di difendere C è davvero elevato e le sinergie tra gli aspetti della fornitura, A/B/C, non sono troppo forti, sarà efficiente rimuovere l'aspetto C dal contratto di origine e farne l'oggetto di un contratto separato e di forma diversa (nell'esempio, i servizi di assistenza tecnica possono essere scorporati dalla fornitura principale e diventare oggetto di un'altra procedura d'acquisto separata con contratto di tipo diverso).

Da un punto di vista giuridico non esiste espressamente un tetto alle penali. Tuttavia, il codice civile e la giurisprudenza suggeriscono un limite indicativo del 10% – calcolato sull'ammontare contrattato o sull'ordinativo di fornitura – all'entità delle penali complessivamente inflitte. Il limite tende a bilanciare la necessità di avere un effetto di deterrenza (mantenendo un valore non esiguo della penale) e quella di evitare che esso sia, al contrario, sproporzionato rispetto al valore del contratto.¹⁶

In caso di controversia tra amministrazione acquirente e fornitore su un presunto inadempimento, penali complessivamente di importo sbilanciato rispetto al valore della fornitura verrebbero probabilmente considerate sproporzionate dal giudice e ridotte a livelli più congrui. Ovviamente, qualora l'amministrazione ritenga di aver subito ulteriori perdite o mancati guadagni a causa dall'inadempimento contrattuale, può rivolgersi al giudice per ottenere il risarcimento del danno (che tuttavia rimane un'azione distinta da quella dell'applicazione della penale).

¹⁶ La giurisprudenza ha chiarito che trovano applicazione le considerazioni che emergono dal combinato disposto degli articoli 1229 e 1384 cod. civ., secondo cui la penale, da un lato non può essere irrisoria, perché in tal caso si aggirerebbe il divieto posto dall'art. 1229 cod. civ. di limitare la responsabilità del debitore, dall'altro, non può essere manifestamente eccessiva, potendosi in tale ipotesi fare ricorso allo strumento della riduzione ad equità previsto dall'art. 1384 cod. civ. Da ciò deriva, dunque, la riduzione "ad aequitatem" della penale così come prescritto dal succitato art. 1384 cod. civ., che attribuisce al giudice competente tale facoltà quando l'obbligazione è stata eseguita in parte, ovvero, il suo importo risulti manifestamente eccessivo. La giurisprudenza, in particolare, con orientamento giurisprudenziale pacifico, ha chiarito che "il limite della penale va contenuto nell'ambito dell'utile che l'impresa può ricavare dalla fornitura e che si calcola il 10% dell'importo complessivo del contratto" (cfr., Cass., Sez. III, 5.11.2002, n. 15497; Tar Campania, Sez. II, 7.2.2002, n. 733; C. Conti Sez. giur. Liguria 13.12.1999, n. 114; CdS, Sez. IV, 6.7.2004, n. 5012). Pertanto, eventuali importi superiori imputati a titolo di penale verrebbero, in sede contenziosa, limitati dal giudice al 10% dell'effettivo importo della fornitura (non già al valore considerato dal bando quale base d'asta), salva la prova di un maggior danno. La clausola penale per ritardato adempimento ha funzione risarcitoria soddisfattoria poiché si risolve nella determinazione preventiva del danno derivante dalla ritardata esecuzione della prestazione. Essa è proporzionata all'importanza del lavoro ed è graduata in base all'interesse che la P.A. ha alla sua tempestiva esecuzione.

Si noti che penali di importo troppo basso indurrebbero un maggiore incentivo a violare il contratto rispetto a penali di importo più alto. Penali troppo elevate, tuttavia, pongono due problemi: non risultano credibili, poiché rischiano di essere abbassate dal giudice e concentrano su pochi aspetti il monte penali del 10%, lasciando "scoperti" altri elementi qualitativi del contratto.

Un'adeguata struttura di penali, che tenga conto di tali orientamenti legislativi e delle considerazioni sopra sviluppate, dovrebbe essere bilanciata in modo tale da assicurare penali congrue, non eccessive, e commisurate al valore economico dell'inadempimento sottostante – ma su **tutti gli aspetti veramente importanti della fornitura**, in modo tale da garantire la maggiore copertura possibile.

2.2.2 Gestione del contratto, penali auto-calcolate e contratti-incentivo

Il modo con cui una stazione appaltante implementa i contratti di fornitura dopo il processo di selezione e le aspettative che i potenziali fornitori formano su questo sono due determinanti fondamentali della qualità che la stazione è in grado di ottenere. Se i fornitori osservano che le penali spesso non sono esercitate anche a fronte di evidenti violazioni dei livelli qualitativi contrattati, possono scontarlo durante il processo di selezione e ridurre il prezzo offerto al di sotto del costo di fornire la qualità promessa, premeditando poi di non offrirla affatto – visto che molte penali, come vedremo nel paragrafo 5, con elevata probabilità non saranno esercitate. Questo tipo di strategia può essere vincente per un fornitore opportunistico, e danneggiare al contempo la P.A. con una bassa qualità di fornitura e l'economia del paese con una selezione inefficiente delle aziende fornitrici.

Nel sistema delle convenzioni, alcuni dati raccolti dal TMF di Consip non sono molto incoraggianti. L'adesione ad una convenzione prevede che siano le P.A. ordinanti a firmare il contratto di finalizzazione dell'ordine e a dover poi gestire il contratto ed esercitare le penali in caso di non conformità accertate. Il TMF ha rilevato che per le verifiche ispettive¹⁷ condotte tra Settembre 2006 ed Aprile 2007 su un campione rappresentativo degli ordinativi su 17 convenzioni, a fronte di circa 437 non conformità (su 800 verifiche) accertate, sono state esercitate penali solo in 16 casi (3,66%). In altre parole, anche se l'amministrazione ordinante rileva la non conformità, il fornitore ha una probabilità di non pagarne lo scotto del 96,34%.

¹⁷ Le verifiche ispettive sono effettuate da un Organismo di Ispezione esterno incaricato attraverso gara pubblica, che si impegna ad effettuare tali verifiche, presso la sede del Fornitore o presso le P.A. acquirenti, in base a quanto pianificato dal TMF.

Come si può immaginare, con una probabilità di sanzione così bassa per un fornitore inadempiente gli standard di qualità, le penali perdono la loro efficacia di deterrenza ed il circolo vizioso di cui sopra diventa molto credibile nel lungo periodo. Nella sezione empirica analizzeremo meglio gli aspetti legati alle penali.

Si possono avanzare molte ipotesi sul perché le P. A. non esercitino penali a fronte di non conformità accertate, tra cui:

- a. il fatto che i fondi recuperati tramite le penali non confluiscono nel budget degli uffici che dovrebbero esercitarle (e che invece sopportano l'onere della procedura amministrativa);
- b. l'incompleta implementazione della riforma del 1994 sui meccanismi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni;
- c. scambi informali tra il non esercizio della penale contro servizi aggiuntivi/diversi non previsti dal contratto, o semplicemente contro favori personali;¹⁸
- d. percezione dell'imposizione delle penali come di una decisione gravemente "punitiva", in grado di peggiorare in modo sostanziale il clima di collaborazione tra fornitore ed acquirente; soprattutto nel caso in cui l'amministrazione ritenga che la non conformità sia dovuta a cause fuori dal controllo del fornitore;
- e. se le penali previste nelle gare sono particolarmente numerose e di molteplici tipologie, l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni per la determinazione della loro eventuale applicazione comportano un notevole e laborioso carico operativo;
- f. l'amministrazione ha talvolta ampie corresponsabilità relativamente a eventuali ritardi cumulati;
- g. le amministrazioni a volte impongono penali molto elevate, di difficile esercizio, salvo in casi di gravissime inadempienze;¹⁹

Nel caso specifico delle convenzioni DAPA (Direzione Acquisti P. A.):

- h. la presenza dell'erronea aspettativa che Consip eserciti le penali in loro vece (Consip non può per legge);
- i. incapacità da parte delle P. A. di gestire il contratto e monitorare il rispetto dei livelli di servizio/qualità da esso stabiliti.

Un'indagine empirica sulle effettive cause di questo fenomeno sarebbe molto utile per ottimizzare gli strumenti a sostegno della qualità nelle convenzioni.

¹⁸ Iossa e Spagnolo (2006) sviluppano una analisi teorica dell'ipotesi c, che ne mostra l'inefficienza, ma anche la potenziale utilità in situazioni in cui il regime legislativo non lascia alle stazioni appaltanti sufficiente discrezionalità per stringere con i fornitori accordi impliciti per la fornitura di qualità non contrattabile, o per ricompensare la loro flessibilità di fronte a cambiamenti nei bisogni dell'amministrazione acquirente.

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti sul ruolo e sull'applicazione delle penali nel settore dei servizi IT, si veda anche il Manuale CNIPA "Strategie di Acquisizione ICT".

In ogni caso, in questa sede ci concentreremo solo su soluzioni a sostegno della qualità che Consip può direttamente mettere in pratica, tralasciando – ad esempio – i cambiamenti legislativi che potrebbero facilmente ridimensionare il problema.

Gli strumenti proposti in passato e più volte discussi con diverse strutture aziendali tra cui DALS (Direzione Affari Legali e Societari), Standard e Sistemi Informativi e DAPA, sono le cosiddette “auto-penali” o “penali auto-calcolate”, ed i “contratti-incentivo” con prezzo da contratto funzione della qualità effettivamente fornita. Entrambe queste soluzioni appaiono adatte al problema indipendentemente dalle vere cause alla base della non applicazione delle penali.

Penali autocalcolate

Questa soluzione consiste nel trasferire al fornitore l'onere e la responsabilità di segnalare le non conformità da assoggettare eventualmente a penale. Allo stesso tempo lo strumento fa sì che l'amministrazione acquirente, che normalmente dovrebbe esercitare le penali, ottenga un beneficio economico diretto da tale esercizio. In estrema sintesi, il meccanismo proposto, opportunamente modificato per ottemperare a tutti gli obblighi legali, è il seguente:

- il fornitore effettua la consegna ed invia all'Amministrazione un report con i dati relativi alla fornitura, all'interno del quale calcola le penali eventualmente accumulate ed eventualmente riporta le cause a lui non imputabili che le hanno generate;
- l'Amministrazione valuta gli impedimenti che hanno generato le penali; se li ritiene motivati, corrisponde al fornitore quanto inizialmente previsto altrimenti gli corrisponde una somma pari alla differenza tra il valore della fornitura e quello delle penali;
- l'Amministrazione opera solo controlli ex post sui report (ad esempio ogni tre mesi), confrontando i propri dati con quelli dichiarati dal fornitore ed in caso di divergenze, richiedendo il pagamento delle penali eventualmente non auto-calcolate oltre ad un'ulteriore penale (fissa e da prevedere in convenzione) per reportistica errata.

In questo modo l'amministrazione beneficia direttamente del pagamento delle penali, risparmiando sul prezzo d'acquisto, ed ha incentivo a controllare effettivamente il fornitore. Inoltre, la soluzione riduce notevolmente il costo di monitoraggio per le amministrazioni contraenti. Nel caso delle convenzioni, questo dovrebbe migliorare l'attrattività dei contratti Consip per le amministrazioni per due motivi interconnessi: minori oneri in termini di gestione dei contratti, e più alta qualità della fornitura.

Contratti-incentivo

Un'altra possibile soluzione che potrebbe affiancare le penali auto-calcolate sono i "contratti-incentivo", cioè contratti in cui il prezzo di fornitura varia in modo automatico e sostanziale con il livello qualitativo effettivamente offerto dal fornitore.

Ad esempio, se la dimensione qualitativa di una fornitura che si vuole difendere è il tempo di consegna, e si considera che – date le caratteristiche del bene/servizio – il massimo ritardo tollerabile è 30gg lavorativi dal momento in cui l'ordine è stato finalizzato, il contratto può prevedere che il prezzo decresca rapidamente con il passare del tempo, oltre alle penali auto-calcolate per chi sfonda il tetto dei 30gg. In pratica, il prezzo offerto in gara potrebbe essere il prezzo per consegna entro 10gg lavorativi, e il contratto potrebbe poi prevedere che tale prezzo scenda automaticamente dell'1% del prezzo offerto ogni giorno di ritardo oltre i 10gg; raggiunti i 30gg dall'ordine scattano le auto-penali, e poi la minaccia di rescissione e/o di causa per danni per chi consegna molto oltre i 30gg o non lo fa affatto.

Si tratta quindi di un normale prezzo condizionato al livello qualitativo – più alta la qualità fornita, più alto il prezzo – e non di un meccanismo "punitivo/sanzionatorio" come sembra essere percepito l'esercizio delle penali.²⁰

Alternativamente, il prezzo base offerto in gara può essere quello per la qualità minima, consegna entro 30gg, e ad esso si aggiunge un ulteriore pagamento – o bonus – per chi consegna prima, tanto più elevato quanto più veloce è la consegna. Si tratterebbe quindi di "penali in positivo", di premi per chi fa bene piuttosto che punizioni per chi fa male.

Come le penali, sia il prezzo condizionato alla qualità che i bonus possono seguire un indicatore sintetico aggregato della QC, oppure essere spaccettati in molteplici componenti per i diversi aspetti qualitativi importanti per l'acquirente. Nell'esempio precedente - supponiamo si tratti di stampanti - oltre al bonus per consegna veloce o lo sconto per consegna meno veloce, ci può poi essere un bonus sulle stampanti che non si sono mai inceppate nei primi 6 mesi, uno per quelle il cui toner dura di più (se il numero di pagine stampate è facilmente monitorabile), etc.

²⁰ Questo tipo di variazioni di prezzo in funzione della qualità effettiva nei paesi anglosassoni viene chiamato price deduction e viene altamente consigliato (si veda ad esempio UK Treasury, 2007). L'uso delle penali invece, chiamate liquidated damages, è invece sconsigliato come strumento di sostegno della qualità, tranne che in casi in cui i danni sopportati dalla amministrazione acquirente per un basso livello qualitativo della fornitura sono estremamente elevati.

Pur sembrando analoghi alle penali, i contratti-incentivo su livelli di QC presentano molti aspetti positivi aggiuntivi.

- Gli incentivi per l'amministrazione sono diversi. Mentre nel caso della penale non è chiaro se e quanto l'amministrazione possa incassare della penale, con il prezzo condizionato l'amministrazione si appropria direttamente della somma pagando un prezzo più basso. Tuttavia, è importante ricordare che la normativa permette alle amministrazioni la compensazione di quanto dovuto al fornitore con le penali,²¹ per cui ciò renderebbe la penale più vicina all'idea di prezzo condizionato.
- Poiché per l'amministrazione acquirente è un costo diretto pagare un prezzo alto, lo faranno se e solo se il target qualitativo è stato rispettato, ottenendo uno sconto o risparmiando il bonus altrimenti (le penali, invece, spesso non finiscono nelle casse di chi le esercita, e questo – come abbiamo accennato in precedenza – può essere una delle spiegazioni del perché poi esse non vengano esercitate).
- Poiché per i fornitori si tratta di stabilire il pagamento, essi saranno attenti a monitorare i livelli di qualità oltre che a tenerli alti, riducendo così l'onere di monitoraggio e gestione del contratto per le amministrazioni.
- Non essendo strumenti "punitivi" e non avendo l'amministrazione alcuna discrezionalità sull'applicazione della formula che collega il pagamento alla qualità, dovrebbero poter essere usati senza il timore di rovinare il clima cooperativo con il fornitore.
- Sapendo che il prezzo più elevato o il bonus saranno effettivamente pagati se e solo se il target qualitativo sarà raggiunto, aziende in grado di offrire alta qualità potranno offrire – al momento della selezione del fornitore (in gara) – sconti elevati sul prezzo base. Le aziende di minor qualità, invece, si aspetteranno di incassare un prezzo più basso di quello per alta qualità e/o di non ricevere granché in termini di bonus, e si vedranno costretti a fare offerte meno aggressive. Questo dovrebbe permettere alle aziende di miglior qualità di differenziarsi e vincere più gare, aumentando così la qualità media delle forniture.
- Contrariamente a quanto accade per le penali, non vi è alcun vincolo del 10% del valore del contratto per la variazione del prezzo in funzione della qualità o per i bonus. Quindi oltre ad aggiungersi e a rinforzare l'effetto delle penali, questi strumenti possono indurre premi per la qualità pari a ben oltre

²¹ L'Amministrazione, per il recupero delle penali, a mente di quanto previsto dalle Condizioni Generali, potrà compensare i crediti con quanto dovuto al Fornitore a qualsiasi titolo, quindi anche con i corrispettivi maturati, ovvero, ove previsto in Convenzione, procedere al calcolo, alla determinazione ed all'applicazione delle penali e potrà successivamente, al fine della riscossione delle penali stesse così esattamente calcolate, avvalersi della cauzione rilasciata dal Fornitore a garanzia dell'esatto e corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali, fatto salvo il risarcimento del maggior danno. Nel caso in cui l'Amministrazione intenda avvalersi della suddetta cauzione, Consip S.p.A., previa espressa richiesta per iscritto della medesima, provvederà a trasmettere copia della cauzione all'Amministrazione, affinché quest'ultima possa procedere nei confronti dell'istituto garante alla richiesta di escussione per la quota parte di spettanza e competenza.

- il 10% del valore totale della fornitura. Questo permetterebbe davvero alle aziende di alta qualità di vedere la loro migliore performance riconosciuta, sia a livello di scelta del fornitore che di pagamenti.
- I premi del contratto-incentivo – al contrario delle penali – non devono necessariamente essere bonus monetari: la possibilità di prorogare il contratto più volte in caso di buona performance qualitativa ha effetti analoghi (nonché dei vantaggi aggiuntivi in relazione alla QNC, che saranno discussi nel capitolo successivo).

Una criticità dei contratti-incentivo con bonus o sconti è che – quando gli incentivi sono collegati a misure di performance raccolte durante o alla fine dell'esecuzione di un servizio la cui durata temporale è elevata – una parte del pagamento dell'amministrazione risulta differita ed incerta, e questo può rendere problematica la programmazione di spesa e la contabilità per le amministrazioni. Ci sembra, tuttavia, un punto minore (per altro solo valido per misure di qualità dilazionate): le procedure contabili delle amministrazioni dovrebbero adattarsi all'efficienza di produzione ed acquisti, e non vice versa. Tuttavia sarà certamente necessario, almeno per le prime applicazioni, tener ben presente questi vincoli contabili quando si disegnano i tempi di valutazione della qualità che determina il prezzo della fornitura o i bonus.

Una seconda criticità risiede nel fatto che la normativa corrente non permetterebbe l'automatismo auspicato. La pretesa applicazione del (minor) prezzo X per la consegna al giorno Y successivo a quella di "consegna in tempo" non sarà comunque possibile se il ritardo non è imputabile al fornitore.

Di fatto questo sembra riportare il **prezzo contingente** sullo stesso piano della penale, svuotandolo del vantaggio legato all'automatismo – evitare cioè costose procedure burocratiche.²² Il "minor prezzo" dovrebbe essere giustificato così come viene applicata la penale, attraverso gli appositi accertamenti circa la sussistenza dell'inadempimento.

²² Per l'applicazione delle penali l'Amministrazione dovrà, ai sensi e per gli effetti delle Condizioni Generali di Contratto e nei limiti e secondo le modalità ivi previste, contestare gli eventuali inadempimenti contrattuali per iscritto al Fornitore nonché provvedere all'esatta quantificazione e determinazione delle penali da applicare. Il Fornitore, a sua volta, dovrà comunicare le proprie controdeduzioni entro il termine massimo di 5 (cinque) giorni. Nel caso in cui, il Fornitore non produrrà le richieste giustificazioni o nel caso in cui, a giudizio dell'Amministrazione, tali deduzioni risultassero non idonee, potranno essere applicate al Fornitore le penali.

2.3 Valutazione intermedia e finale della performance

Se non si è mangiato bene in un ristorante in passato, generalmente lo si evita, così come si evita un dentista che ha sbagliato una facile otturazione, anche se il nuovo problema da risolvere è diverso. Questo naturale comportamento dei consumatori è basato sulla convinzione che la performance passata sia fortemente correlata alla performance futura, ed è alla base della capacità dei mercati di fornire qualità elevata premiando chi la offre con prezzi e vendite più consistenti.

Anche negli acquisti pubblici, la performance passata di un fornitore tende ad essere altamente correlata con la sua performance futura. È per questo motivo che negli Stati Uniti da alcuni anni la legislazione sul procurement federale (Federal Acquisition Regulation, 2005) consiglia vivamente ad ogni stazione appaltante di misurare la performance dei fornitori in corso e al termine di ogni fornitura. Queste informazioni confluiscono poi in un database nazionale e sono utilizzate nel processo di selezione negli acquisti successivi da ogni agenzia o amministrazione che ne faccia richiesta. Le linee guida sugli acquisti pubblici indicano un peso consigliato per l'Indicatore di Performance Passata nel processo di selezione del fornitore di almeno il 25% del punteggio totale.²³

In Europa la legislazione impedisce di dare punteggi in gara alle caratteristiche del fornitore, quali la performance qualitativa passata. Questo tipo di sistema ha particolare rilevanza per il sostegno alla qualità non contrattabile, e sarà per questo discusso a fondo nel prossimo capitolo. Qui non possiamo che far riferimento al numero di non conformità misurate tramite verifiche ispettive che, se ben utilizzate (per dare premi e/o escludere i peggiori), potrebbero innalzare fortemente il livello qualitativo contrattabile delle forniture gestite da Consip.

3. Importanza preponderante della Qualità Non Contrattabile (QNC)

In ogni tipo di fornitura vi sono aspetti qualitativi o attività più o meno importanti per l'acquirente ma che sono difficili da specificare nel contratto in modo da poter essere monitorati e verificati da terze parti. In questa sezione descriviamo gli strumenti per il sostegno di questo tipo di qualità, che è spesso di centrale importanza nelle forniture di servizi complessi, e soprattutto per quelli per cui ha molta importanza il capitale umano "intrinseco", cioè la "bravura" del personale, al di là della preparazione tecnica ed esperienza, che sono in parte documentabili/verificabili. Ci concentreremo quindi sulle forniture di beni/servizi complessi nelle quali la qualità è più difficile da descrivere in un contratto e verificare ex-post. Si pensi, ad esempio, ad un servizio di consulenza strategica, economica o IT di alto livello. Supponiamo, inoltre, che la qualità del servizio sia di importanza cruciale per risolvere i problemi che l'acquirente prevede di incontrare in futuro, ma che non sia ancora possibile prevedere quali saranno questi problemi e quale sarà il modo migliore per affrontarli quando si presenteranno. In queste situazioni, l'obiettivo della stazione appaltante è quello di selezionare l'impresa più "affidabile" e che propone le soluzioni più convincenti per affrontare le problematiche attuali e future. È chiaro che in una simile situazione il contratto di fornitura sarà necessariamente molto incompleto riguardo a come, quando e cosa il fornitore dovrà fare. Se il contratto è molto incompleto, è anche chiaro che le penali tipiche di un contratto a prezzo fisso e i bonus dei contratti-incentivo, basati solo su ciò che è verificabile (ad esempio difettosità del software nei servizi IT), non potranno garantire che il fornitore si impegni a fondo su ciò di cui l'acquirente ha davvero bisogno da lui.

In assenza di altri incentivi (come la difesa della reputazione, di cui parleremo più in là), un fornitore potrebbe applicare il contratto alla lettera, non facendo nulla di più o di meglio del minimo specificato nel contratto e verificabile da un giudice, ma usando il personale peggiore a disposizione per risparmiare ed aumentare i profitti.

3.1 Metodi di selezione

La procedura competitiva aperta a tutti i fornitori è uno dei metodi con cui le stazioni appaltanti scelgono il fornitore più adatto.²⁴ I due importanti e ben noti vantaggi di allocare i contratti di fornitura tramite procedure competitive sono la trasparenza della scelta ed i risparmi di prezzo (o miglioramenti del rapporto prezzo/qualità).

Quando però il contratto è molto incompleto rispetto alle caratteristiche qualitative più importanti, una procedura competitiva può essere solo basata su prezzo e caratteristiche secondarie della fornitura. In tal caso la competizione potrebbe premiare le offerte con prezzo più basso, fatte da aziende "economiche", in grado di fornire solo bassa qualità nelle dimensioni più importanti per l'acquirente. In tal caso una gara (anche) sul prezzo aperta a molti possibili fornitori potrebbe essere un meccanismo di selezione assai inefficiente (Manelli e Vincent, 1995).

Garantire che il fornitore sia poi in grado di fornire le prestazioni desiderate è indispensabile in questi casi, e una procedura ristretta ad un basso numero di potenziali fornitori di alto livello, o una procedura negoziata con il fornitore considerato migliore – se legalmente ammissibili – sono assai più efficienti (Bajari e Tadelis, 2006).

Procedure ristrette o negoziate potrebbero essere percepite come meno trasparenti rispetto alla procedura competitiva aperta. Tuttavia esistono procedure ristrette e negoziate strutturate e trasparenti, molto utilizzate anche da istituzioni pubbliche internazionali, come le agenzie delle Nazioni Unite.²⁵

Alcune agenzie spaziali (ASI, ESA, NASA) – per le quali la difettosità, ad esempio anche di un solo componente di un satellite, può significare un disastro – hanno sviluppato ed utilizzano assai spesso procedure negoziate strutturate con il fornitore ritenuto migliore per un certo tipo di compito, scelto da una lista di fornitori pre-selezionati.

²⁴ Tuttavia, Fiorentino e Bassanini (2007) evidenziano come circa il 66% del valore dei contratti pubblici è aggiudicato tramite trattativa privata, mentre solo il 22% attraverso procedura ad evidenza pubblica.

²⁵ La maggior parte delle acquisizioni avvengono tramite forme di competizione limitate tra fornitori abilitati, cioè pre-selezionati in base a capacità finanziarie e tecnico/qualitative ed iscritti ad un apposito registro. Nel caso dell'UNICEF, ad esempio, si invita solo un certo numero limitato di fornitori abilitati ad offrire, con l'obiettivo di ottenere almeno tre offerte, e le offerte di fornitori non invitati – anche se abilitati – sono considerate nulle (UNICEF 2003).

Uno degli aspetti più critici delle commesse nel settore aerospaziale è legato, ad esempio, alle previsioni sui tempi e costi per lo sviluppo dei progetti/realizzazione di satelliti. Errori di previsioni comportano ritardi e costi enormi, che possono compromettere seriamente il buon andamento dei programmi.²⁶

Procedure ristrette o negoziate possono essere una soluzione adeguata al problema della scelta del contraente migliore, cioè quello con un'offerta complessivamente più convincente in termini di contenuto tecnologico e migliori stime di tempi e costi.

Un esempio interessante nel settore delle esplorazioni spaziali è costituito da un recentissimo **Call for Ideas** dell'ASI. Il bando seleziona programmi di ricerca avanzata sul miglioramento delle condizioni umane durante i voli spaziali e le missioni esplorative di lungo termine, con particolare attenzione alle possibili applicazioni industriali. Il programma prevede la selezione di 4 proposte per una prima fase di studio di 12 mesi, finanziata con un budget fisso di €400.000. Al termine di questa fase, verranno scelte due proposte per gli step successivi.

In questo tipo di commessa emergono chiaramente due elementi:

- i) la procedura di scelta del contraente restringe l'insieme di aziende partecipanti e viene condotta per fasi successive sulla base del merito scientifico della proposta (e dei risultati della fase di studio); ciò fornisce anche spazio all'eventuale utilizzo di informazioni sulla performance passata come incentivo al sostegno della QNC, come discuteremo in dettaglio più avanti;
- ii) la "qualità" della proposta – in termini di innovazione, nuovi ambiti di ricerca, e soprattutto capacità di applicazione industriale delle idee – risulta essere il solo aspetto preso in considerazione dalla stazione appaltante; il prezzo (fisso) è stabilito, probabilmente, in modo remunerativo e tale da mantenere alte le probabilità di successo della ricerca.²⁷

²⁶ All'ESA, ad esempio, ritardi di consegna (cd. time overrun) sono il problema principale, spesso aggravato dall'oneroso coordinamento di numerose aziende partecipanti all'RTI o subappaltatarie, alle quali vengono commissionati lo sviluppo di componenti, software, o altre parti elettroniche fondamentali per la realizzazione di satelliti. Se da un lato la frammentazione della commessa è necessaria per poter realizzare apparecchi ad alta tecnologia, data la specializzazione produttiva dell'industria aerospaziale, dall'altro essa comporta notevoli oneri di coordinamento e costi di transazione interni alle imprese fornitrici.

²⁷ Il Capitolato Generale dei Contratti Industriali e di Servizi Stipulati dall'Agenzia Spaziale Italiana (all'art. 5 comma 5), prevede, infatti, che "[i]l prezzo contrattuale e la sua composizione si intendono accettati dal Contraente, a suo rischio, e sono invariabili ed indipendenti da qualsiasi eventualità o circostanza che il Contraente non abbia tenuto presente[...]", e che "[i]l Contraente non può pretendere alcun compenso a qualsiasi titolo per errori nell'interpretazione dei patti contrattuali, o nei prezzi o nei calcoli, né per qualsiasi variazione che si verifichi durante l'esecuzione del contratto nei prezzi commerciali, negli oneri fiscali o per qualsiasi altra eventualità o circostanza[...]" . Sembra quindi che l'ASI adotti una strategia contrattuale di prezzo fisso, che se da un lato fornisce i maggiori incentivi al contenimento dei costi, dall'altro non tiene in considerazione eventuali maggiori costi che potrebbero emergere durante lo svolgimento dei progetti/programmi. Tuttavia, non risulta chiaro se il prezzo fisso è stabilito sempre dal committente-ASI oppure possa anche scaturire dalla competizione tra i fornitori.

3.2 Punteggi, criteri tecnici, QNC

Peso dell'offerta tecnica

In appalti di servizi particolarmente complessi il peso della qualità è solitamente rilevante, pari anche al 50%-60% del totale. Si pensi, ad esempio, ai contratti quadro applicativi (CQA), che comprendono molteplici servizi e attività trasversali ai diversi Dipartimenti del MEF, tra cui manutenzione e gestione di sistemi e siti web, consulenza, etc.. L'idea che un peso congruo dell'offerta tecnica possa produrre gli incentivi giusti a offrire alta qualità (che in queste forniture è quasi tutta non contrattabile) non è di per sé sufficiente se le promesse fatte dal fornitore aggiudicatario non sono "blindate", come evidenziato in precedenza, da una struttura di penali robusta e, soprattutto, dall'aspettativa che in caso di inadempimento contrattuale esse verranno effettivamente applicate. Assegnare molti punti alla qualità è un incentivo potente a promettere molto ex-ante, ma non altrettanto potente nell'indurre a rispettare gli impegni ex-post in assenza di adeguati incentivi.

Discrezionalità e frammentazione dei criteri tecnici

Procedure che fissano un limite massimo di punti tecnici ad ogni aspetto qualitativo possono portare, se seguite rigidamente, ad assegnare punti a fattori qualitativi poco rilevanti, distorcendo così il processo di selezione, pur di mantenere il peso relativo (aggregato) della qualità al livello desiderato. Queste "regole", create per facilitare il lavoro di selezione dell'offerta delle commissioni di gara, andrebbero intese come linee guida generali ma flessibili. Se l'acquirente giudica che un determinato aspetto qualitativo della fornitura è davvero cruciale, la percentuale di punti ad esso assegnati nella valutazione delle offerte deve poter andare ben oltre il 4-5% del punteggio totale. Un caso tipico sono i contratti quadro applicativi (CQA), nei quali il punteggio tecnico è disperso fra numerosi criteri e sotto-criteri (di solito almeno 20-25). Il costo di tale frammentazione, con 2/3 punti di media per criterio, è quello di aumentare la difficoltà dei lavori della commissione (che deve valutare molti criteri, attribuendo pochi punti per criterio, con maggiore effort per la discriminazione delle offerte) e di non far capire ai fornitori (specialmente ai nuovi entranti) quali sono gli elementi fondamentali della fornitura e/o gli aspetti più progettuali/innovativi.

La riduzione del numero dei criteri, sugli elementi caratterizzanti il contratto, dovrebbe essere presa in considerazione. Certamente ciò aumenterebbe il potere discrezionale della commissione; ma d'altra parte, in presenza di elevata QNC la discrezionalità ha degli indubbi benefici (in termini di selezione ex ante della proposta migliore) se appropriatamente utilizzata. L'obiettivo di queste iniziative è quello di selezionare l'offerta che la commissione ritiene più idonea attraverso un uso appropriato di (un'adeguata) discrezionalità.

3.3 Struttura e management del contratto

Quando attività/esigenze non ancora ben definibili/prevedibili, investimenti difficili da monitorare²⁸ ed altre forme di QNC costituiscono il cuore della fornitura, un contratto con prezzo fisso o ad incentivi può essere molto inefficiente, perché spinge il fornitore ad eccellere sugli aspetti premiati dal contratto e a risparmiare sugli altri che in questo caso sono i più importanti (Holmstrom e Milgrom, 1991), e anche presumibilmente i meno disciplinati nel contratto.

Contratti a rimborso, o cost-plus

Un modo per ridurre la tentazione del fornitore a risparmiare, e aumentarne la disponibilità ad offrire QNC, flessibilità ed in generale attenzione ai bisogni della stazione appaltante, è utilizzare **contratti a rimborso** o **cost-plus**. In questi contratti, in cui l'acquirente s'impegna a rimborsare tutti i costi documentati dal fornitore ed in più a pagare un margine aggiuntivo, che può essere per unità di costo oppure fisso, non spingono il fornitore a ridurre al minimo la QNC. Questo perché i maggiori costi che il fornitore sostiene per offrire la maggiore QNC gli saranno rimborsati, e – se il margine aggiuntivo è per unità di costo e non fisso – faranno aumentare i suoi profitti (Bajari e Tadelis, 2006).

Il problema di questo tipo di contratti è invece l'opposto: il fornitore è da essi incentivato ad offrire un servizio di più alta qualità possibile, contrattabile (e non), perché un tale servizio è il più costoso possibile per l'acquirente, ma il più remunerativo possibile per il fornitore. In sostanza, il fornitore non ha alcun incentivo a contenere i costi di fornitura sapendo che gli verranno rimborsati in toto.

²⁸ Come, ad esempio, l'"attenzione" con cui un consulente analizza i problemi che è poi chiamato a risolvere.

La totale mancanza di incentivi per il fornitore a contenere i costi potrebbe quindi portare a qualità e prezzi eccessivi, ed è per questo motivo che questo tipo di contratto viene (e deve essere) usato solo dove QNC e flessibilità hanno importanza davvero primaria rispetto al prezzo pagato al fornitore e dove i sistemi di controllo del fornitore e di auditing della stazione appaltante garantiscono un efficace monitoraggio dei costi (come suggerito anche dalla legislazione americana sul procurement federale).²⁹ Affinché questi contratti siano utilizzabili, i costi del fornitore e l'input devono essere verificabili, anche se l'output (la QNC) non lo è. Il funzionamento trasparente del sistema di cost accounting del fornitore e la facilità di verifica della sua veridicità (auditing) sono quindi precondizioni necessarie al loro utilizzo.

Si noti anche che questo tipo di contratti non può essere aggiudicato tramite normali procedure competitive, perché se i potenziali fornitori competono sul margine di profitto, saranno quelli più inefficienti – con meno opportunità di business alternative – ad essere disposti a fare sconti maggiori. E se il meccanismo seleziona i fornitori più inefficienti, che per fornire un certo livello di qualità incorrono in costi più elevati, l'acquirente si trova a pagare molto di più anche se il margine aggiuntivo pagato al fornitore è il più basso. Questo tipo di contratti va quindi allocato tramite negoziazione con il fornitore migliore (Bajari e Tadelis, 2006). A corollario di questo, segnaliamo che la legislazione americana proibisce espressamente l'uso di questi contratti per l'acquisizione di beni/servizi standardizzati e di consumo standard (**commercial items**).

Ove legalmente possibile, questo tipo di contratto può anche essere allocato tramite procedura competitiva ristretta, ove però l'oggetto della competizione non sia il margine aggiuntivo sui costi ma, ad esempio, la qualità del personale utilizzato o di un progetto di risoluzione di uno dei potenziali problemi che l'acquirente immagina di farsi risolvere dal fornitore.

“Trasformare” QNC in QC tramite indagini e targets di customer satisfaction

Qualunque tipo di contratto si usi, è importante cercare di migliorare la capacità di misurare gli aspetti qualitativi della fornitura se i costi per farlo non sono proibitivi. Un'adeguata indagine di customer satisfaction (CS) degli utenti, in generale per la fornitura o mirata ad alcuni suoi aspetti, ripetuta più o meno spesso durante una fornitura, può misurare in modo piuttosto preciso il livello di molti aspetti di QNC. Se condotta in modo efficace ed imparziale, la CS può diventare quindi il modo per rendere misurabile ed osservabile da parte di terzi (arbitri, giudici) aspetti qualitativi o attività svolte dal fornitore non catturati dalle clausole contrattuali.

²⁹ A tale proposito, si vedano le Federal Acquisition Regulation (FAR, 2005), 16.301-3.

Appropriate survey di CS permettono ad un acquirente di incentivare la QNC tramite gli strumenti contrattuali "classici" discussi nella sezione 2. Anche un acquirente pubblico potrebbe utilizzare prezzi variabili legati ai risultati delle survey, o a bonus collegati al raggiungimento da parte del fornitore di certi livelli "target" di CS specificati nel contratto di fornitura. L'uso di penali collegate alla CS è invece altamente sconsigliato, perché in caso di ricorso è difficile dimostrare che l'insufficiente livello di CS misurato corrisponda effettivamente ad un danno procurato dal fornitore all'amministrazione acquirente, la motivazione fondante di una penale.

La principale criticità nell'uso di CS per incentivare la qualità (contrattabile e non) risiede nell'impossibilità di "provare" la generale buona fede di chi abbia risposto alla survey.

La letteratura su CS e quella di crittografia sul voto elettronico hanno sviluppato diverse tecniche che rendono la manipolazione delle risposte/voti da parte degli interrogati – ad esempio nel tentativo di favorire un fornitore amico ma non meritevole, o di 'vendere' il proprio voto – assai difficoltosa (metodi che non possono essere discussi qui per ragioni di spazio). In effetti molte aziende private ritengono lo strumento efficace e, nel caso di forniture importanti, inseriscono a livello contrattuale incentivi collegati alla CS. Nel pubblico, anche il Tesoro inglese ha (di recente) iniziato a consigliare questo tipo di incentivi in contratti di acquisto o servizio non del tutto standardizzati³⁰ (HM Treasury 2007).

Tuttavia, il fatto che la veridicità delle risposte alle survey di CS non possa essere verificata con certezza rende questo strumento, e analoghi strumenti reputazionali che discuteremo più avanti, alquanto delicati a livello di implementazione. Per minimizzare il rischio di risposte "non veritiere", è importante che la società che implementa la survey, oltre ad utilizzare le tecniche più avanzate:

- i) sia davvero indipendente, nel senso di non poter lavorare per o con l'azienda valutata nel prossimo futuro (2-3 anni di congelamento dovrebbero bastare);
- ii) utilizzi ogni volta un campione sufficientemente ampio e diverso di soggetti;
- iii) sia in grado di mantenere l'anonimato dei soggetti intervistati e di prevenire o limitare al massimo i contatti tra intervistati ed azienda valutata almeno intorno al periodo della valutazione.³¹

³⁰ Seguendo gli esempi della Consip e dell'agenzia portoghese per il PPP (Public Private Partnership), discussi assieme in alcune occasioni negli anni passati.

³¹ Dellarocas, Dini e Spagnolo (2006) discutono questi ed altri strumenti con riferimento ad indagini di CS su piattaforme di e-procurement.

Possibili conflitti di interesse

Poiché la veridicità delle risposte alle survey di CS non può essere pienamente verificata, incentivi contrattuali legati a tali indicatori, soprattutto se raccolti in modo inappropriato, potrebbero creare conflitti di interesse nelle organizzazioni acquirenti, private o pubbliche che siano. L'esempio più semplice è quello in cui il responsabile di un centro di spesa è anche responsabile degli acquisti e della loro valutazione in termini di CS. In tal caso il responsabile potrebbe avere incentivo ad:

- esagerare la CS espressa per indicare ai superiori la bontà del proprio operato;
- o al contrario, essere esageratamente critico nei confronti di un fornitore che invece ha lavorato bene, al fine di non pagare il bonus collegato al livello di CS;

Ovviamente, se i fornitori si aspettano una CS manipolabile, gli incentivi ad essa collegati non saranno in grado di stimolare l'offerta di QNC.

Un esempio poco più complesso si ha quando il centro di spesa che compie l'acquisto non utilizza direttamente il servizio, cosicché le survey di CS devono essere somministrate ad altri membri dell'organizzazione acquirente, i quali non hanno un forte incentivo a risparmiare sul budget dell'ufficio che acquista (si pensi ad un servizio acquistato dall'ufficio acquisti A, ma utilizzato dall'ufficio produzione B). In tal caso chi risponde alla survey non sarà soggetto ai rischi di distorsione descritti sopra, ma non essendo incentivato a risparmiare potrebbe tendere ad essere eccessivamente generoso nelle sue risposte, per non scontentare il fornitore (le lamentele arriverebbero a B, i risparmi per il bonus non pagato no), oppure per riscuotere un qualche favore in cambio del bonus immeritato che il fornitore incassa.

La situazione può essere anche più complessa. Si pensi ad esempio ad un servizio di sviluppo IT acquistato per il MEF dall'ufficio A di Consip ed utilizzato per il MEF dall'ufficio B di Consip. Le survey potrebbero essere somministrate al MEF, all'ufficio A ed all'ufficio B, ed ogni soggetto potrebbe avere incentivi diversi ad esagerare le risposte (il MEF per risparmiare sui bonus; l'ufficio A per sovrastimare la performance e mostrare il buon operato; l'ufficio B per sovrastimarla ed evitare lamentele dal fornitore, o a sottostimare queste ultime per mostrare come ha lavorato bene nonostante la bassa qualità del fornitore...).

Ovviamente i conflitti di interesse possono esprimersi in vari altri modi, oltre che in termini di distorsioni delle valutazioni di CS. E ci sono forze, quali la reputazione, che riducono fortemente il rischio legato ai conflitti di interesse.

Per limitare gli effetti negativi dei conflitti di interesse nelle situazioni di acquisti delegati, per la CS e più in generale per l'organizzazione acquirente, è in ogni caso essenziale che vi sia congruenza tra gli obiettivi di chi acquista e quelli di chi utilizza la fornitura, e che questi obiettivi si riflettano in termini di incentivi appropriati su chi la esegue. Per proseguire con l'esempio Consip, se uno o più servizi acquisiti attraverso Consip non soddisfano pienamente il MEF, e per questo Consip non riceve un bonus legato alla performance, è essenziale che i fornitori che hanno servito, ma non soddisfatto il MEF, non ricevano i bonus o siano penalizzati in altro modo ma in maniera coerente.

Durata del contratto, proroghe e forme di "dual sourcing"

Gli incentivi ad assicurare un sufficiente livello di QNC possono essere diversi da quelli strettamente monetari discussi fino ad ora. In particolare, rendere la durata del contratto di fornitura e/o la quantità effettivamente fornita variabili e dipendenti dalla QNC ottenuta dall'acquirente, eventualmente misurata tramite CS, può limitare sensibilmente i problemi legati a conflitti di interesse discussi sopra.

Il motivo per cui gli **incentivi non-monetari** possono essere più efficaci di quelli monetari nel caso di QNC e CS è semplice: quando il bonus per il fornitore oggetto di CS è una estensione del contratto, il valutatore che esageri (in senso positivo o negativo) la sua valutazione subirà le conseguenze della sua distorsione, vale a dire ulteriori forniture da parte di un fornitore mediocre, o non-riconferma di un ottimo fornitore.

Gli incentivi non monetari proposti e discussi per aumentare la qualità delle forniture Consip – e in modo più specifico la QNC nei servizi IT – sono le diverse forme di "dual sourcing" (più fornitori in parallelo, l'interpello) e le "proroghe".

Il **dual sourcing** consiste nel selezionare due fornitori per lo stesso servizio, e nel farli competere anche dopo la gara di selezione, chiamando a fornire più spesso quello tra i due fornitori che mantiene una qualità più elevata a parità di prezzo.

Il dual sourcing è una tra le molte forme contrattuali ad avere l'obiettivo di mantenere un certo livello di competizione tra fornitori anche dopo la gara, durante l'esecuzione della fornitura. La presenza di un fornitore alternativo evita alla stazione appaltante la situazione di **lock-in** o di "monopolio" tipica di gare con vincitore singolo, e le permette di 'minacciare' in modo credibile un fornitore che non fornisca sufficiente QNC con l'interruzione della fornitura e di passare all'altro fornitore selezionato.

Accanto ai potenziali benefici del dual sourcing, in termini di QNC ma anche di risk management (con due fornitori in parallelo il fallimento di uno dei due non costituisce un problema per la stazione appaltante), vi sono una serie di criticità. La più importante tra queste è probabilmente che in presenza di economie di scala e di costi fissi della fornitura, il prezzo di fornitura può aumentare considerevolmente con più di un fornitore in parallelo.

Vi sono altre possibili forme contrattuali che – come il dual sourcing – tendono a mantenere alta la QNC garantendo un certo livello di competizione (anche solo potenziale) anche dopo la gara.

Le **proroghe** del contratto di fornitura costituiscono un incentivo potenzialmente molto efficace per una buona performance da parte del fornitore, sono legalmente utilizzabili e sono utilizzate da Consip sia nell'IT che per le convenzioni DAPA.

Le proroghe sono efficaci se sono utilizzate come premio per elevata QNC, cioè se il loro esercizio non è automatico ma condizionato al raggiungimento di determinati livelli di CS, oppure a totale discrezione dell'acquirente (e tale discrezione è esercitata solo se la qualità è alta). Il Manuale CNIPA sulle strategie di acquisizione ICT prevede esplicitamente la possibilità di legare le proroghe a obiettivi di customer satisfaction. Il vantaggio è duplice: i) il fornitore è incentivato a dare il suo meglio per ottenere la proroga e, ii) in qualche misura si oggettivizzano i dati di performance (valutazione utenti) del tutto soggettive, che quindi sono potenzialmente più difendibili in caso di contenziosi.

Le proroghe e le altre forme contrattuali che mantengono una certa dose di concorrenza (potenziale o effettiva) post gara, sono però strumenti efficaci nello stimolare QNC solo se i fornitori si aspettano una loro "coerente" applicazione.

Per comprendere meglio questo aspetto, si pensi alla situazione in cui sia necessario organizzare una gara per la selezione di un nuovo fornitore perchè non si è concessa una proroga; tale attività deve essere programmata in anticipo ed inoltre genera ulteriori costi per una stazione appaltante. Se la stazione appaltante, guidata dalle sopra indicate considerazioni, iniziasse ad accordare le proroghe anche in caso di performance "solo accettabili", lo strumento perderebbe rapidamente la sua capacità di stimolare QNC, dato che i fornitori si aspetterebbero con maggiore facilità la proroga dei contratti.

Se la stazione appaltante farà attenzione a non cadere in questo errore, e a concedere le proroghe solo se QC e QNC sono davvero soddisfacenti, i fornitori si formeranno le giuste aspettative e forniranno alta QC e QNC, i contratti saranno prorogati e le gare poco meno frequenti. In altre parole, lo strumento funziona se e solo se la stazione appaltante costruisce e mantiene la **reputazione** di usarlo in modo appropriato. Questo vale per tutti i tipi di incentivo, ma vale in modo particolare per gli incentivi che richiedono una certa discrezionalità come proroghe e dual sourcing.

3.4 Valutazione finale ed utilizzo della performance passata

Gli incentivi discussi fino ad ora sono in grado di stimolare un fornitore ad offrire maggiore QNC, ma non nelle fasi finali della fornitura. Nel caso delle proroghe, ad esempio, la possibilità di ottenere un'altra proroga mantiene alto l'interesse di un fornitore e lo stimola, ma se il numero di proroghe è limitato, esercitata l'ultima proroga l'incentivo viene meno del tutto.

Inoltre, gli incentivi discussi nella sezione 3.2 non tutelano da fornitori che semplicemente non sono in grado di fornire sufficiente QNC, perché non hanno le caratteristiche, la capacità necessaria per farlo, ma che possono essere selezionati perché tale incapacità non è osservabile ex ante da parte della amministrazione.

La raccolta e l'uso di informazioni sulla performance passata dei fornitori, sia in termini di QNC sia di QC, complementa i meccanismi discussi nelle sezioni precedenti ed aiuta a risolvere i due problemi appena menzionati. Si tratta del corrispettivo per le stazioni appaltanti dei sistemi di "Vendor Rating" utilizzati nel privato,³² che servono a mettere in moto meccanismi di incentivo di tipo "reputazionale".

Sistemi di raccolta di past performance information (PPI) e meccanismi reputazionali

Per cominciare da un esempio concreto, descriviamo brevemente il sistema utilizzato da alcuni anni negli Stati Uniti e brevemente menzionato in precedenza.³³ Ogni category manager federale è tenuto, dal 2002, ad operare una valutazione sulla performance del fornitore, relativa sia agli aspetti di QC che di QNC, alla fine di ogni contratto di fornitura gestito. Le valutazioni richieste al category sugli aspetti di QNC somigliano a quelle richieste nelle survey di CS. Le valutazioni vengono poi inserite in un database elettronico che raccoglie tutte le valutazioni a livello federale e le rende accessibili a tutti i category manager. I category manager sono poi tenuti a prendere in considerazione in modo "pesante" la performance passata dei fornitori nei criteri di valutazione/selezione per ogni nuova fornitura federale.

È chiaro come un sistema di questo tipo, legando la probabilità di ottenere ulteriori contratti federali alla performance in termini di QC e QNC durante l'intera fornitura e alla soddisfazione globale dell'acquirente, possa costituire un robusto incentivo per i fornitori a mantenere alta la qualità del servizio per l'intero periodo di fornitura. Inoltre, questo tipo di meccanismo, essendo basato sull'identità del fornitore, riduce sostanzialmente la probabilità che un fornitore semplicemente incapace di assicurare i livelli di QNC richiesti si aggiudichi altre forniture.

La legislazione europea ed italiana non permette di utilizzare informazioni sulla performance passata di un fornitore tra i criteri di selezione delle offerte. Tuttavia tali informazioni, se raccolte in modo rigoroso, potrebbero essere utilizzate tra i criteri di ammissione alle gare.

³² Sistemi di Vendor Rating in realtà sono utilizzati anche in molte aziende a partecipazione statale, appartenenti ai settori "speciali" dal Codice dei Contratti (Parte III), come Trenitalia e Enel. Molto spesso un giudizio negativo sull'attuale fornitura può avere conseguenze significative sulla possibilità o sulle condizioni di partecipazione al mercato dei futuri contratti. Ad esempio, il fornitore potrebbe subire de-qualificazioni, variazioni della classe di interpello, riduzioni delle durate contrattuali o dei volumi, fino ad arrivare all'esclusione dalle successive gare. Per approfondimenti si vedano la sezione acquisti del sito di Enel, Trenitalia e Acque S.p.A.. Per ulteriori dettagli sul funzionamento di questi sistemi si veda il Quaderno Consip di prossima uscita da parte del TMF.

³³ Il sistema venne introdotto, a seguito di un ampio dibattito sulle riforme, a partire dai primi anni '90. Per approfondimenti su questo tema si veda Kelman (1990, 2002).

Ad esempio, potrebbe essere richiesto come criterio di partecipazione alle gare Consip che gli indicatori di performance passati relativi agli ultimi N anni non siano scesi sotto una certa soglia. In tal caso una fornitura di livello qualitativo basso potrebbe causare l'automatica impossibilità per il fornitore a partecipare a gare simili per un certo numero di anni.³⁴

Più in generale, la diffusione delle valutazioni di PPI e CS alle P.A. italiane, in modo dettagliato, o anche solo in modo aggregato tramite un indice sintetico di "reputazione" o un "bollino blu" di qualità, può spingere le stesse a ridurre la domanda di beni presso aziende senza bollino o con scarsa reputazione, e ad indirizzare gli acquisti verso i fornitori migliori. Strumenti simili sarebbero, ad esempio, molto validi per le P.A. "facoltizzate" interessate ad acquistare tramite convenzioni, e per quelle operanti nel Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione.

Il sistema statunitense discusso sopra è un'ottima innovazione, che tuttavia è migliorabile sotto diversi punti di vista.

Ad esempio, nel sistema statunitense si richiede che le valutazioni siano mostrate e discusse apertamente con il fornitore, che ha diritto di contestarle di fronte ad un superiore del category manager in questione. Alla luce della nostra discussione sui problemi di scarsa verificabilità delle risposte a tali survey e sui connessi possibili rischi di manipolazione e conflitti di interesse, è chiaro che questo può essere utile per evitare abusi ma anche problematico nel senso di veridicità dei giudizi su QNC. Questa regola, volta a garantire il fornitore e probabilmente a prevenire/limitare il contenzioso sul sistema, sembra, infatti, andare contro tutti i suggerimenti della letteratura su come ottenere valutazioni veritiere: anonimato del valutatore, non modificabilità della valutazione, etc..

Un altro aspetto di debolezza del sistema statunitense è che il category manager è il solo valutatore del fornitore. Questo può non essere un problema per le informazioni su QC, ma può esserlo certamente per quelle "soft", su QNC. Nel caso in cui si sono svolte indagini di CS portate avanti da terze parti indipendenti su un numero elevato di 'user', come abbiamo suggerito di fare sempre ove possibile, i risultati di tali survey saranno certamente un indicatore robusto che può essere inserito in un sistema nazionale sulla performance passata dei fornitori e che può complementare in modo significativo le valutazioni del category, se non sostituirle del tutto.

³⁴ Doni (2005) e Calzolari e Spagnolo (2006) mostrano quanto potente possa essere questo tipo di meccanismo, soprattutto se abbinato a procedure competitive ristrette.

Meccanismi reputazionali ad informazione pubblica e portabilità della reputazione

Il sistema statunitense non rende del tutto pubbliche le PPI sui fornitori, infatti le mette a disposizione solo dei category manager pubblici. Altri sistemi, rendendole fruibili anche al di fuori della P.A., aggiungono un potenziale ruolo di certificazione – per altri mercati – a quello di incentivo diretto al mantenimento della qualità.

Ad esempio, il meccanismo reputazionale (**feedback mechanism**) adottato da eBay, la più grande piattaforma elettronica del mondo e probabilmente il mercato più grande mai esistito, dopo ogni transazione permette ad acquirente e venditore di esprimere una valutazione di soddisfazione generale sul partner. Tali valutazioni, a cui si aggiungono quelle ottenute dalle parti in transazioni precedenti, sono rese osservabili da chiunque abbia un accesso ad Internet.³⁵

Una simile visibilità delle misure cumulative di performance permette anche, a chi è bravo, di "vendersi" la reputazione ottenuta, ad esempio, in Consip, su altre piazze. Il meccanismo reputazionale di Consip o – meglio – della P.A. può quindi innescare una funzione di **certificazione** di qualità che di per sé può ulteriormente attrarre fornitori di buona qualità e scoraggiare i fornitori di bassa qualità, migliorando la qualità delle forniture Consip.

³⁵ Dini e Spagnolo (2004) offrono una analisi dettagliata del meccanismo di eBay da un punto di vista Consip. Klein et al. (2007) offrono una descrizione dettagliata delle evoluzioni più recenti.

4. Qualità “percepita” nelle convenzioni e il ruolo di Consip

La legge Finanziaria 2007 (art. 1 comma 453)³⁶ prevede la possibilità per Consip di reperire risorse dal mercato per finanziare le proprie attività. Una possibilità di sfruttare al meglio questa norma è quella di costituire un fondo per il monitoraggio della qualità sulle convenzioni (ma anche in linea teorica per le altre forniture verso il MEF). La stipula di convenzioni per l'approvvigionamento di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni è una componente fondamentale del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi gestito da Consip. Il successo del Programma è fortemente influenzato dal rapporto prezzo/qualità dei prodotti e servizi offerti in convenzione e dal livello di soddisfazione (o percezione della qualità) delle Pubbliche Amministrazioni acquirenti. Una maggiore soddisfazione/qualità percepita contribuisce senza dubbio al buon andamento delle convenzioni e alla creazione di un clima di fiducia tra fornitori, compratori e Consip.

Il “Fondo Qualità” potrebbe essere alimentato da una **fee** a carico dell'aggiudicatario della convenzione, che permetterebbe a Consip di potenziare la propria struttura di monitoraggio, ad esempio aumentando la significatività statistica delle **survey** attraverso un maggior grado di copertura del campione, ed eventualmente offrendo assistenza alle amministrazioni nella gestione del contratto.

Finanziare il controllo sulla qualità attraverso il mercato significa nella sostanza scaricare il relativo onere sulle pubbliche amministrazioni compratrici. Tale opzione tuttavia si rivela efficiente. Le alternative non porterebbero probabilmente a risultati altrettanto soddisfacenti. Infatti:

- i) l'incasso della **fee** direttamente da parte dalla pubblica amministrazione non fornirebbe comunque un incremento di risorse/competenze sufficiente per un controllo efficace, soprattutto per quelle amministrazioni che effettuano ordini di importo relativamente basso. Nel 2006, oltre il 96% degli acquisti sono stati inferiori a 1 milione: con una **fee** dell'1% le P.A. più fortunate incassano al massimo €10.000! Sempre nel 2006, l'importo medio acquistato per pubblica amministrazione aderente al sistema delle convenzioni è stato di circa €260.000. Ciò significa che una **fee** dell'1% genera ricavi (in media) per €2.600!! La frammentazione dei controlli comporterebbe un'inutile dispersione di risorse.
- ii) Un controllo effettuato direttamente dal fornitore porrebbe ovvi conflitti di interesse.

³⁶ "Con successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, possono essere previsti meccanismi di remunerazione sugli acquisti da effettuare a carico dell'aggiudicatario delle convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni”.

Nel caso sia Consip ad utilizzare le risorse, è presumibile che, offrendo un prezzo a lordo della **fee**, i fornitori recupererebbero i costi ma il costo dell'attività di monitoraggio si scaricherebbe sulle pubbliche amministrazioni. Questo scenario, tuttavia, è coerente con il sistema delle convenzioni ed il ruolo di centrale di committenza di Consip. Pagando un prezzo (leggermente) più alto le amministrazioni compiono una scelta efficiente, cioè quella di delegare l'attività di monitoraggio al soggetto potenzialmente più adeguato/competente a svolgerla: Consip, infatti, ha la visuale completa sul mondo delle convenzioni e attraverso la sua dotazione di capitale umano e risorse è in grado di effettuare un controllo più efficace sulla qualità e sulla performance dei fornitori. Naturalmente il monitoraggio dovrà poi tradursi in incentivi adeguati, bonus o penali, tali per cui Consip possa garantire davvero che i fornitori esprimano un maggior livello qualitativo.

Si noti che potenziando e coordinando adeguatamente i vari strumenti (Verifiche Ispettive, Reclami, Survey, Penali), un'efficace attività di monitoraggio potrebbe "restituire" alle Pubbliche Amministrazioni il maggior prezzo pagato sotto forma di maggiore qualità. Nell'esempio di cui sopra, con un transato medio di €260.000, un numero di amministrazioni acquirenti pari a 3.600 (nel 2006), ed una **fee** compresa tra lo 0,5% e l'1%, la Consip potrebbe alimentare un Fondo Qualità compreso tra €4.680.000-€9.360.000, con notevoli economie di scala nell'attività di monitoraggio e sostegno della qualità.

Si noti infine che questo investimento in controllo di qualità potrebbe essere visto positivamente anche dal mercato della fornitura, e superare problemi di selezione avversa. Avendo la percezione di una maggiore attenzione verso la qualità, le imprese migliori sarebbero più incoraggiate a partecipare al sistema, innestando così un circolo virtuoso: maggiori controlli sulla qualità, maggiore qualità percepita e quindi più elevata adesione delle P.A./clienti migliori, maggiore partecipazione dei fornitori migliori, maggiore competizione tra fornitori di più elevata qualità in media.

5. Un'analisi esplorativa sulla qualità ex-post nelle convenzioni Consip

In questa sezione cercheremo di identificare i fattori in grado di influenzare il livello di qualità ex post di una fornitura e la soddisfazione delle Amministrazioni. Concentreremo l'analisi sulle convenzioni Consip rispetto alle quali, grazie al TMF, siamo riusciti a raccogliere alcuni dati ed informazioni su indicatori di qualità post-gara, principalmente:

- i reclami inviati a Consip dalle amministrazioni aderenti al programma delle convenzioni nel periodo 2005-2007;
- i risultati delle verifiche ispettive effettuate dagli organismi di ispezione per valutare il grado di adempimento dei fornitori (sempre nel periodo 2005-2007).³⁷

In generale, la qualità ex post di una fornitura può dipendere da vari fattori, in particolare:

- i) Disegno di gara: troppo sbilanciato sul prezzo può portare alla selezione di offerte (e quindi di prodotti/servizi) di livello qualitativo scarso;
- ii) Natura dell'appalto: la presenza di molteplici dimensioni qualitative non-contrattabili, in assenza di adeguati incentivi dinamici (reputazione, sistema di proroghe, etc.) possono indurre il fornitore a contenere il proprio "effort" e i costi per aumentare i profitti;
- iii) Struttura del contratto: se inadeguata, ad esempio perché alcuni aspetti contrattabili non sono difesi/disciplinati da (adeguate) clausole/penali, lascia al fornitore spazi per incrementare i profitti riducendo la qualità, soprattutto nelle prestazioni di servizi;
- iv) Management del contratto e reputazione dell'acquirente: se il management del contratto di fornitura è inadeguato – perché, ad esempio, il responsabile acquisti di una P.A. non ne conosce in dettaglio i contenuti delle clausole – il fornitore potrebbe essere indotto a ridurre la qualità fornita, perché anticipa che l'acquirente non se ne accorgerà o non sarà in grado di esercitare le penali; se un acquirente acquista la reputazione di cattivo "contract manager", sarà molto difficile per lui ottenere la qualità che il contratto richiederebbe.

Attraverso i dati a nostra disposizione, nelle successive sezioni cercheremo di capire in che misura tali fattori possono spiegare la variabilità nei livelli di qualità post-gara.

³⁷ Si veda il Quaderno in prossima uscita "Il Monitoraggio delle Forniture di Beni e Servizi Relativamente alle Convenzioni ex art. 26 Legge 488/99", a cura dello stesso TMF, per maggiori dettagli sul funzionamento delle verifiche ispettive e degli altri strumenti di monitoraggio delle convenzioni Consip.

5.1 Qualità ex post e competizione in gara

Un modo semplice per capire se un disegno di gara troppo sbilanciato sul prezzo possa essere fonte di bassa qualità durante (o al termine di) una fornitura è quello di misurare la correlazione tra un qualche indicatore di qualità ex post e le offerte economiche presentate in gara. Un indicatore può essere quello calcolato dal TMF, che tiene conto dei reclami inviati a Consip dalle amministrazioni e degli esiti delle verifiche ispettive. Tale indicatore contiene una misura di performance sia oggettiva del grado di adempimento contrattuale del fornitore in base alle verifiche ispettive, sia soggettiva – possibili elementi di insoddisfazione delle amministrazioni, attraverso i reclami. Se vi fosse una relazione positiva tra l'indicatore (maggiori reclami e inadempimenti) e gli sconti effettuati in gara avremmo un possibile indizio che una fornitura sbilanciata sul prezzo può essere fonte di uno scarso livello di qualità effettivamente erogato. Un altro modo (indiretto) per misurare questo fenomeno è attraverso la base d'asta. Una base d'asta più aggressiva (più vicina o sotto al prezzo medio di mercato) rende le offerte più competitive sul prezzo e quindi tendenzialmente meno attraenti dal punto di vista qualitativo.³⁸ Una base d'asta più aggressiva quindi potrebbe portare alla selezione di fornitori di "bassa qualità".

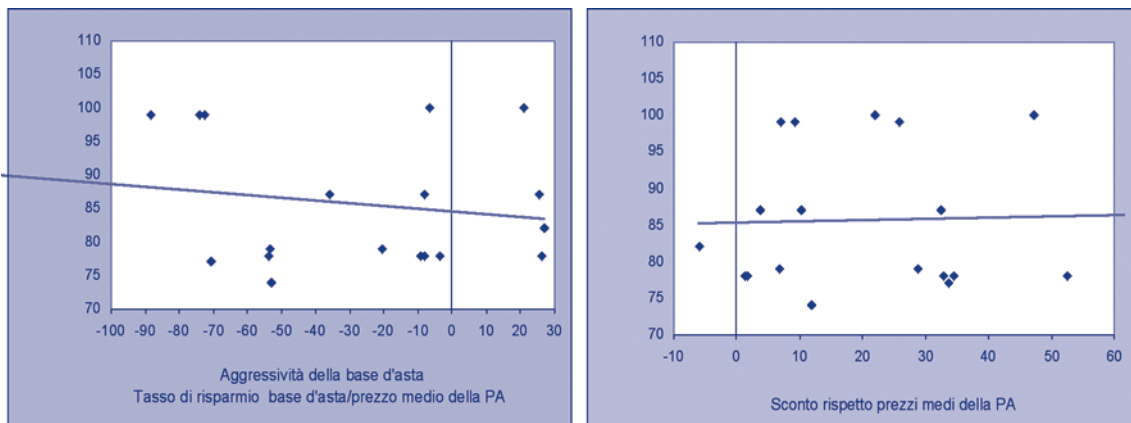
Da semplici analisi di correlazione condotte su un campione di convenzioni Consip attivate nel 2005, rispetto alle quali sono stati raccolti dati su reclami, verifiche ispettive, basi d'asta e sconti, non sembrano emergere relazioni statisticamente significative tra le variabili. In particolare:

- La Figura 1 (a destra) non mostra una correlazione statisticamente significativa tra la qualità ex-post dei servizi e lo sconto (calcolato come ribasso percentuale rispetto alla base d'asta) offerto in gara dal fornitore aggiudicatario. Non vi è evidenza quindi di un legame diretto tra qualità ex post e aggressività delle offerte;
- La Figura 1 (a sinistra), a sua volta, non mostra una correlazione significativa tra la qualità ex post/ soddisfazione dei servizi delle convenzioni e aggressività della base d'asta.³⁹ Ciò significa che una base d'asta più aggressiva, che spinge ad offrire prezzi più bassi, non sembra compromettere la qualità ex post della fornitura. Non vi è evidenza quindi di un legame indiretto tra qualità ex-post e aggressività delle offerte.

³⁸ Per approfondimenti in merito agli effetti della base d'asta sulla competizione in gara si veda Albano e Dimitri (2006).

³⁹ L'aggressività della base d'asta è misurata dal rapporto tra lo sconto offerto ed il prezzo medio di mercato stimato dall'indagine MEF-ISTAT 2005.

Figura 1. Correlazione tra un indicatore di qualità delle forniture e misure di competizione sul prezzo su un campione di convenzioni Consip



Ovviamente – con una maggiore disponibilità di dati – sarebbe d’obbligo un’analisi più approfondita, in grado di controllare per le molte altre determinanti delle variabili considerate. Tuttavia, questi risultati preliminari sembrano comunque suggerire, per il nostro campione di convenzioni Consip, che le cause di bassi livelli qualitativi effettivi (ex post) delle forniture non siano da ricercarsi nel livello dei prezzi (troppo basso) ai quali sono aggiudicati i contratti, né quindi presumibilmente nell’incentivo prodotto dal disegno di gara a competere sul prezzo rispetto alla qualità (via base d’asta e/o peso componente economica). La sezione successiva esplora il possibile ruolo degli altri fattori individuati nel paragrafo 5.

5.2 L’esercizio di penali da parte delle amministrazioni aderenti alle convenzioni

Le cause della variabilità nella qualità effettiva delle forniture potrebbero essere ricercate nella natura dell’appalto – ad esempio nella complessità della fornitura o nella presenza di elementi qualitativi difficilmente misurabili – oppure nel disegno e nella gestione ex post del contratto di fornitura non sempre sufficientemente robusti da tutelare efficacemente le molteplici dimensioni qualitative, come ipotizzato nelle prime sezioni di questo lavoro.

I dati rilevati dal TMF Consip possono offrire ulteriori indicazioni se sia questa la strada da seguire. La tabella 1 riporta le statistiche descrittive relative ai dati aggregati raccolti dal TMF di Consip in termini di numero di verifiche operate, numero di non conformità rilevate (violazioni contrattuali accertate), e numero di penali comminate dalle P. A. contraenti a fronte delle non conformità rilevate, in un campione di convenzioni Consip effettuate nel periodo novembre 2005 – aprile 2007.

Tabella 1. Esiti delle verifiche ispettive in un campione di Convenzioni Consip (2005-2007)

Esiti	Numero
verifiche ispettive	1428
non-conformità accertate tra le non-conformità:	437
penali applicate	16
contestazioni/diffide/intenzione di applicare penali	6
non-conformità/totale	30,60%
penali/non-conformità	3,66%

Oltre a riscontrare una percentuale piuttosto rilevante di non conformità (circa il 30%) si nota che, a fronte di tali inadempimenti, le penali sono state applicate solo nel 3,66% dei casi. In altre parole, secondo questi dati, se un fornitore viola il contratto di fornitura fornendo livelli di servizio inferiori a quanto stabilito, la probabilità che venga sanzionato dalla amministrazione acquirente è solo del 3,66%.

5.3. La distribuzione dei reclami per categorie di beni/servizi

Come noto, le prestazioni di servizi sono tipicamente più complesse e difficili da regolamentare con incentivi contrattuali appropriati rispetto alle forniture di beni, e così se i problemi di qualità sono fondamentalmente da ricercarsi nell'efficacia del disegno e del management del contratto, ci dovremmo aspettare più penali e reclami sulle prestazioni di servizi (o forniture di beni ad alta componente di servizi). Si può formulare l'ipotesi che segue:

H1. I problemi riguardanti la qualità (che causano penali e reclami) sono relativamente più frequenti nelle prestazioni di servizi e nelle forniture ove vi sia una rilevante componente di servizi.

La Tabella 2 mostra lo spaccato dei reclami per convenzione cui si riferiscono.

Tabella 2. Distribuzione dei reclami per comparto

Comparto	Numero reclami	Numero convenzioni	Reclami per convenzione
Apparecchiature Ufficio	632	29	21,8
Altri beni e servizi	404	21	19,2
Energia	101	11	9,2
Real Estate	144	3	48,0
TLC	203	12	16,9
Totale complessivo	1484	76	19,5
Casi particolari:			
Buoni pasto (altri b/s)	148	3	49,3
Telefonia (TLC)	137	5	45,7

La Tabella 2 sembra confermare la maggiore frequenza dei reclami nelle convenzioni di soli servizi (Real Estate) rispetto a quelle di forniture di beni con servizi accessori (Apparecchiature Ufficio). Le forniture più "standardizzate" (Energia) – coerentemente con l'ipotesi sopra esposta – sono quelle che generano il minor numero di reclami. Si noti anche che le convenzioni Real Estate prevedono una molteplicità di servizi diversi (es. pulizie, manutenzione impianti di riscaldamento, gestione ascensori, asset management, ecc.) che rende lo svolgimento della fornitura un'attività piuttosto complessa. In questo caso ci può essere anche un ulteriore fattore relativo proprio alla difficoltà/complessità di gestione dell'appalto da parte del fornitore. Le convenzioni di telefonia (specialmente mobile), così come il servizio sostitutivo di mensa (buoni pasto), sono contratti ad elevata componente di servizi e hanno infatti un'incidenza dei reclami piuttosto elevata – oltre il doppio della media (in tali iniziative, tra l'altro, il peso della qualità nella struttura di gara è difficilmente inferiore al 40%).

Questo risultato sembra confermato anche dalla Tabella 3, che mostra la distribuzione dei reclami per tipologia. Come si vede, una larga parte dei reclami ha come oggetto i servizi e l'assistenza. Includendo anche la qualità del call center e i servizi integrativi, i reclami legati ai servizi sfiorano il 39% del totale, rappresentando la componente più elevata.

Tabella 3. Distribuzione dei reclami per oggetto

Oggetto reclamo	Totale	%
Qualità dei prodotti/servizi forniti	236	26,1%
Qualità dei servizi di assistenza (tecnico-post vendita)	250	27,7%
Qualità dei servizi integrativi di gestione	82	9,1%
Qualità del call center del fornitore	19	2,1%
Qualità del processo di esecuzione dell'ordine	316	35,0%
Totale complessivo	903	100,0%

Si noti l'elevata incidenza della voce "Qualità del processo di esecuzione dell'ordine". Questa tipologia di reclamo non è sempre un indicatore del tutto negativo della performance del fornitore. A fronte del buon rapporto qualità/prezzo di una convenzione appena aggiudicata, il fornitore potrebbe dover fronteggiare un flusso elevato di ordini in un breve periodo di tempo.⁴⁰ Qualora – come sembra plausibile – il fornitore abbia dei vincoli di capacità nello "smaltimento" di numerosi ordini in contemporanea, le amministrazioni potrebbero subire ritardi/disservizi e procedere con il reclamo.

Questa ipotesi trova supporto in alcune analisi empiriche effettuate su un sottoinsieme di Convenzioni di Fotocopiatori.⁴¹ È infatti emersa una correlazione positiva tra il numero di reclami riferiti alla qualità del processo di esecuzione dell'ordine e la quota di transato cumulato nei primi tre mesi di attivazione della convenzione rispetto al transato (cioè al valore degli acquisti) totale della stessa.⁴² Più in dettaglio, esiste una correlazione positiva tra la quota di transato cumulato durante i primi mesi di attivazione e la quota dei reclami aventi ad oggetto la qualità del processo di esecuzione dell'ordine rispetto al totale dei reclami stessi. Inoltre, il coefficiente di correlazione ricavato **augmenta** quando si elimina l'effetto "obbligatorietà." Sembra quindi emergere una chiara evidenza di un effetto "collo di bottiglia" durante i primi mesi di attivazione delle convenzioni che potrebbe generare la tipologia di reclamo riferita alla qualità del processo di esecuzione dell'ordine.

⁴⁰ Nel concreto, ciò ha riguardato alcune convenzioni di telefonia mobile – nelle quali si è registrata una domanda molto elevata di SIM nei mesi di attivazione – e in una convenzione di Real Estate che, prevedendo condizioni molto vantaggiose, ha prodotto numerose richieste di preventivo generando difficoltà per il fornitore a completare tutti i sopralluoghi.

⁴¹ Si veda Fana (2007).

⁴² Nella banca dati utilizzata figurano unicamente le amministrazioni cosiddette "reclamanti", sono stati cioè considerati solo quei valori di transato per i quali si ha almeno un reclamo.

In definitiva la natura dell'appalto, uno dei fattori indicati all'inizio del paragrafo 5, sembra giocare un ruolo importante nella determinazione della qualità effettiva (e percepita, nel caso dei reclami) delle forniture legate a convenzioni Consip.

5.4 La distribuzione dei reclami per tipo di amministrazione acquirente

Ulteriori indicazioni interessanti si possono ottenere confrontando i dati rilevati dal TMF con i recenti risultati di uno studio di Bandiera et al. (2007), che analizza il rapporto qualità contrattuale/prezzo ottenuto dalle diverse **tipologie** di P. A.. Questi autori studiano il comportamento delle amministrazioni pubbliche prima e dopo l'introduzione di Consip, grazie a tre indagini condotte da MEF-ISTAT tra 2003 e 2005 sulle pratiche di acquisto delle P. A.. Un risultato dello studio di Bandiera et al. (2007) è che l'intensità dell'inefficienza negli acquisti delle P. A. non sembra dipendere dalla collocazione geografica né dalla dimensione dell'amministrazione, ma solo dalla sua **tipologia istituzionale**. In particolare, gli autori stimano che la maggior parte degli sprechi risulta concentrata nelle amministrazioni centrali dello Stato, quali i ministeri. Più efficienti appaiono le amministrazioni locali (es. comuni, province, regioni), che tendono a pagare lo stesso bene/servizio circa il 10% in meno di quelle centrali, a parità di qualità stabilita dal contratto. Le amministrazioni più virtuose negli acquisti risultano di gran lunga gli **enti semi-autonomi**, quali Università e Aziende Sanitarie Locali, che pagano circa il 21% in meno di quelle centrali.

Lo studio di Bandiera et al. (2007) misura l'efficienza delle amministrazioni ex ante, ossia la capacità dell'amministrazione di ottenere "sulla carta" un buon rapporto prezzo/qualità a livello in gara, dove la qualità è quella descritta dal contratto. Chiaramente, non è detto che ad una più elevata qualità ex ante promessa in gara corrisponda poi altrettanta qualità effettiva ex post. Ciò dipende naturalmente dalla natura dell'appalto, e soprattutto dalla struttura e dal management del contratto, come accennato nel paragrafo 5. Ipotizzando che un buon disegno e una buona gestione del contratto siano determinanti per una qualità ex post adeguata ci aspetteremmo allora:

H2: una maggiore percentuale di sanzioni esercitate relativamente a violazioni contrattuali (non conformità) accertate per gli enti semi-autonomi, seguita da una percentuale inferiore per gli enti locali, ed una ancora inferiore per le amministrazioni centrali;

H3: una minore percentuale di non conformità accertate (relativamente al numero di verifiche effettuate per tale categoria) per gli enti semi-autonomi, seguita da una percentuale superiore per gli enti locali, ed una ancora superiore per le amministrazioni centrali, sotto l'ipotesi (plausibile) che il mercato di fornitura conosca la diversa efficacia nella gestione degli acquisti da parte dei diversi tipi di amministrazione.

La Tabella 4 mostra la percentuale di penali effettivamente applicate dalle diverse amministrazioni a fronte di non conformità accertate. Su 100 violazioni contrattuali accertate, sono state comminate penali 5,6 volte nei casi in cui la P.A. acquirente era un ente locale. La quota scende a 4,8 per le amministrazioni centrali-Stato, e addirittura a 1,3 per gli enti semi autonomi.

Tabella 4. Distribuzione del rapporto penali applicate/non-conformità rilevate per tipo di P.A.

Ripartizione (Bandiera-Valletti-Pratt)	Numero P.A.
ENTI LOCALI	5,6%
ENTI SEMI-AUTONOMI	1,3%
STATO	4,8%
Media complessiva	3,8%

La tabella 4 suggerisce che il ranking di efficienza nella gestione ex ante delle forniture ricavato da Bandiera et al. (2007) non sia interamente riflesso nei comportamenti ex post. In particolare, l'ipotesi H2 non sembrerebbe essere sostenuta da questi dati, poiché gli enti semi-autonomi che in Bandiera et al. (2007) ottengono i migliori risultati ex ante (in gara) sono quelli che applicano meno spesso le penali a fronte di non-conformità accertate. Questo dato può essere coerente con la possibilità che i fornitori offrano alle amministrazioni le migliori condizioni ex ante proprio perché sanno che la gestione del contratto ex post sarà tale da non produrre conseguenze rilevanti (penali) in caso di violazioni contrattuali. Tuttavia, è necessario evidenziare che, data anche la scarsissima frequenza con cui le penali sono applicate su tutte le tipologie di P.A., un test statistico di queste proporzioni probabilmente non rifiuterebbe l'ipotesi nulla di proporzioni simili nei tipi di P.A..

La Tabella 5 mostra la percentuale di non conformità accertate sul numero delle verifiche effettuate per i tre tipi di amministrazione. La percentuale di non conformità rilevate nelle verifiche può essere visto come un indicatore della qualità della fornitura effettivamente ottenuta dalle diverse amministrazioni poiché misura quante volte i fornitori hanno violato il contratto rispetto al numero di accertamenti effettuati dagli organismi di ispezione.

Tabella 5. Distribuzione delle percentuali di non conformità rilevate per controlli effettuati per tipo di P.A.

Ripartizione (Bandiera-Valletti-Pratt)	Non-Conf/Tot. Verifiche
ENTI LOCALI	54,33%
ENTI SEMI-AUTONOMI	30,47%
STATO	33,33%
ALTRO	30,43%

La Tabella 5 mostra che gli enti semi-autonomi presentano una quota di inadempimenti contrattuali accertati da parte dei fornitori molto inferiore rispetto agli enti locali, e solo lievemente inferiore rispetto al comparto Stato. Complessivamente, in relazione anche ai risultati del lavoro di Bandiera et al. (2007), **gli enti semi-autonomi appaiono guadagnare maggiori livelli di efficienza sia nella fase di selezione dell'offerta migliore sia in quella del disegno e della gestione ex post del contratto dal momento che subiscono minori infrazioni rispetto alle rimanenti categorie di enti.** Le minori infrazioni, infatti potrebbero essere dovute a controlli più frequenti e accurati sulle forniture, che aumentano la probabilità di scoprire violazioni. Tali controlli spingono i fornitori a comportarsi meglio poiché è molto probabile che una violazione sia scoperta e adeguatamente sanzionata.

La maggiore attenzione alla gestione del contratto potrebbe essere dovuta anche alla natura stessa degli approvvigionamenti: trattandosi di enti appartenenti al settore sanità e alla ricerca, molti degli acquisti effettuati possono riguardare, infatti, macchine da laboratorio (es. ecotomografi o apparecchiature radiologiche) strumentazione ed altre apparecchiature sofisticate o di uso particolare, che richiedono estrema attenzione alla qualità, controlli e collaudi. Proprio per la delicatezza di tali acquisti, specialmente in campo sanitario, è possibile che gli enti semi-autonomi siano più attenti agli aspetti di gestione ex post.

Gli enti del comparto Stato seguono immediatamente gli enti semi-autonomi in relazione alle infrazioni subite e alla frequenza con cui applicano le penali. Questa evidenza può forse essere interpretata considerando che i Ministeri e le amministrazioni centrali sono una categoria amministrativa molto più vicina a Consip, e allo stesso tempo costituiscono, in termini di transato sulle Convenzioni, la categoria più rilevante. È quindi possibile che i fornitori, consapevoli del peso che tali clienti hanno in termini di spesa, si comportino relativamente bene per mantenere i buoni rapporti ed evitare che, a fronte di eventuali contestazioni o problemi di qualità, tali clienti possano influenzare Consip nell'adozione di ulteriori strumenti "punitivi" nei futuri contratti.

Infine, i dati sembrano suggerire che gli enti locali siano la tipologia di amministrazione più soggetta ad infrazioni da parte dei fornitori, ma allo stesso tempo è la categoria che applica più frequentemente le penali e che reclama di più.⁴³ Il problema per gli enti locali, quindi, non sembra risiedere in una gestione del contratto meno efficace ex-post, visto che mostrano una maggiore tendenza a sanzionare violazioni dei livelli di servizio contrattati. Si potrebbe al contrario avanzare l'ipotesi che gli enti locali, a fronte delle difficoltà sul piano della qualità, stiano effettivamente dando un importante contributo nella diffusione dell'informazione relativa alle inadempienze dei fornitori in fase di esecuzione dei contratti. Questo è sicuramente un segnale incoraggiante riguardo la tendenza, in termini di efficienza, con cui vengono gestiti i contratti o più in generale le fasi del processo di approvvigionamento.

⁴³ Sulla base del campione di verifiche ispettive considerato, delle 16 penali applicate, 9 sono state da parte di enti locali. Gli enti locali sono anche la tipologia di P.A. che fino ad oggi ha reclamato complessivamente di più nelle convenzioni Consip, con una incidenza di circa il 45%, seguita dagli enti semi-autonomi con il 36,5% e lo stato con circa il 13%.

6. Conclusioni

In tutte le acquisizioni di beni e servizi sono presenti molteplici dimensioni qualitative di diversa importanza e con diversa "monitorabilità" per l'acquirente. Sia nelle acquisizioni più complesse, come le infrastrutture informatiche o i servizi di consulenza di alto livello, sia negli acquisti più semplici, sia in quelle più di **routine** – quali di PC o fotocopiatrici, soprattutto se includono servizi di assistenza – le dimensioni qualitative misurabili si accompagnano ad aspetti/attività che sfuggono invece alle clausole contrattuali e lasciano un margine d'incertezza sull'esito finale della prestazione/fornitura. Questi tendono ad essere gli aspetti su cui è più problematico garantire la qualità. Una lettura, quasi immediata, dei dati a disposizione mette in evidenza che i reclami inviati dalle amministrazioni riguardano principalmente le prestazioni di servizi e si riferiscono molto spesso proprio ad aspetti non facilmente disciplinabili nei contratti (come i servizi di assistenza).

Un disegno di gara adeguato al contesto d'acquisto, una robusta struttura contrattuale ed un attento monitoraggio ex post, durante tutto l'iter di approvvigionamento, sono condizioni indispensabili affinché ogni acquisto vada a buon fine. Valutare l'efficacia dei processi di public procurement richiede quindi di misurare sia la performance di acquisto delle amministrazioni pubbliche – così come realizzato da Bandiera et al. (2007) – sia quella in fase di gestione del contratto. I dati forniti dal TMF di Consip si rivelano indispensabili per poter dare una misura del "value for money" degli acquisti pubblici ed individuare in modo più accurato in quali tipologie di amministrazioni si potrebbero annidare sacche di inefficienza.

Come abbiamo visto, esistono vari strumenti – statici, dinamici, contrattuali ed extra contrattuali – che adottati in diverse combinazioni tra loro a seconda della fornitura, possono supportare le pubbliche amministrazioni nell'ottenere i livelli di qualità desiderati. Uno dei compiti cruciali dell'acquirente che disegna il contratto di fornitura è capire quale sia il giusto mix di strumenti in funzione delle esigenze e degli obiettivi della specifica acquisizione. Soprattutto laddove si tratti di progetti complessi e strategici, come le acquisizioni ICT a sostegno dell'attività del MEF – che spesso comprendono attività diversificate e mutevoli nel tempo – il ricorso ad un giusto mix di strumenti diventa cruciale per il successo dell'intera attività dell'Amministrazione, specialmente nell'azione di controllo dei conti pubblici.

Nel mondo delle convenzioni, i dati analizzati mostrano che ci sono ancora ampi spazi per il miglioramento dei processi d'acquisto soprattutto dal punto di vista del management del contratto e dell'applicazione delle penali a difesa della qualità. A giudicare dai dati, troppo spesso le amministrazioni non applicano le penali in presenza di non conformità accertate, cosicché le forniture appaiono troppo debolmente tutelate dalla struttura ed applicazione dei contratti.

In tale scenario potrebbe essere auspicabile un rafforzamento del ruolo di Consip attraverso azioni sia ex ante, come ad esempio un ulteriore miglioramento della struttura dei contratti, sia dirette al controllo ex post, ad esempio attraverso la costituzione di un "Fondo Qualità" che sostenga l'attività di monitoraggio delle forniture. Le maggiori risorse potrebbero migliorare sensibilmente la capacità di Consip di individuare e prevenire inefficienze e comportamenti opportunistici dei fornitori, aumentando il livello di soddisfazione e la qualità percepita dalle pubbliche amministrazioni aderenti al sistema delle convenzioni.

Referenze bibliografiche

Albano, G. L., G. Calzolari, F. Dini, E. Iossa e G. Spagnolo, 2006. "Procurement Contracting Strategies", Ch. 4 in N. Dimitri, G. Piga, and G. Spagnolo (eds.), **Handbook of Procurement**, Cambridge University Press.

Albano, G. L. e N. Dimitri, 2006. "Basi d'Asta nelle Gare per gli Acquisti Pubblici", Quaderno Consip N. X/2006.

Bajari, P. e S. Tadelis, 2001. "Incentives Versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts", **RAND Journal of Economics**, Autumn 32, pp. 387-407.

Bajari, P. e S. Tadelis, 2006. "Incentives and award procedures: competitive tendering vs. negotiations in procurement", Ch 5. in N. Dimitri, G. Piga, and G. Spagnolo (eds.), **Handbook of Procurement**, Cambridge University Press.

Bandiera, O., A. Pratt e T. Valletti, 2007. "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment", manoscritto.

Calzolari, G. e G. Spagnolo, 2006. "Reputation and Collusion in Procurement", manoscritto, Università di Bologna e di Tor Vergata.

Cianetti, E., 2003. *Qualità negli Acquisti*, Ed. Nuovo Studio Tecna, Roma.

CNIPA, 2006. *Appalto Pubblico di Forniture ICT*.

CNIPA, 2006. *Strategie di Acquisizione ICT – Manuale Applicativo*.

CNIPA, 2007. *Linee Guida sulla Qualità dei Beni e dei Servizi ICT per la Definizione ed il Governo dei Contratti di Fornitura della P.A.*. Quaderno 31/6.

Dellarocas, C., F. Dini e G. Spagnolo, 2006. "Designing reputation mechanisms" Ch. 18 in N. Dimitri, G. Piga, e G. Spagnolo (eds.), **Handbook of Procurement**, Cambridge University Press.

Dimitri, N., F. Dini, R. Pacini e T. Valletti, 2007. *Formule di Aggiudicazione nelle Gare per gli Acquisti Pubblici*, Quaderno Consip N. I/2007.

Doni, N., 2005. "The importance of reputation in awarding public contracts". **Annals of Public and Cooperative Economics** 77 (4), 401-429

Engel, A. R., J. J. Ganuza, E. Hauk, e A. Wambach, 2006. "Managing Risky Bids", Ch. 13 in N. Dimitri, G. Piga, and G. Spagnolo (eds.), **Handbook of Procurement**, Cambridge University Press.

Fana, M., 2007. "Il Monitoraggio della Qualità in un Sistema di Procurement Centralizzato. Un'Analisi dei Reclami nelle Convenzioni Consip". Tesi di Laurea, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata."

Fiorentino, L. e F. Bassanini, 2007. *Lo Stato Compratore*. Il Mulino. HM Treasury, 2007.

Holmstrom, B. e P. Milgrom, 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design". **Journal of Law, Economics and Organization** Vol. 7, (Special Issue, 1991): 24-52.

Iossa, E. e G. Spagnolo, 2007, "Overcontracting and Quality in Procurement," manoscritto, Università di Roma Tor Vergata.

Kerr, S., 1975. "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B", **The Academy of Management Journal**, 18(4): 769-783.

Kelman, S., 1990. "Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance". AEI Press, 1990.

Kelman S., 2002. "Remaking Federal Procurement", **Public Contracts Law Journal**, Vol. 31: 581-622.

Klein, T., C. Lambert, G. Spagnolo e K. Stahl, 2007. "What's in a Reputation on eBay?", manuscript, University of Mannheim.

Manelli, A. M., and D. R. Vincent, 1995. "Optimal Procurement Mechanisms". **Econometrica**, 63, 3.

US DISA (Defence Information Systems Agency), 2003. "Collecting and Using Past Performance Information (PPI) Deskbook".

UNICEF, 2003. **Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan (E/ICEF/2003/7)**, para. 43.

La collana "Quaderni Consip" intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno dell'azienda o presentati da economisti e studiosi esterni, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'azienda.

Per ulteriori informazioni visitate il sito: www.consip.it

Design:
CReA Catizone Randi e Associati Srl
www.crea-design.it

Finito di stampare
nel mese di febbraio 2008
presso Varigrafica Alto Lazio srl