

# **Linee guida inerenti al percorso evolutivo dei sistemi di digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici” di cui all’art. 44 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.**

## **Contesto**

Il processo di digitalizzazione della P.A., avviato con l’adozione del D.Lgs. 7.3.2005, n. 82 (c.d. Codice dell’Amministrazione Digitale – CAD) investe finalmente anche la normativa in materia di contratti pubblici. Con l’adozione del nuovo **Codice dei contratti pubblici**, il **D.Lgs. 50 del 18/04/2016**, si è data attuazione alle direttive comunitarie 2014/23/UE sui contratti di concessione, 2014/24/UE sugli appalti pubblici e 2014/25/UE sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nel rispetto dei termini di recepimento da parte degli Stati membri previsti dal legislatore comunitario. L’Italia ha, così, introdotto nel proprio ordinamento le disposizioni dirette a perseguire la digitalizzazione di tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni tra concorrenti e stazioni appaltanti, nonché, in generale, delle procedure di scelta del contraente.

Il focus del presente lavoro è, infatti, incentrato nell’ambito degli appalti pubblici e con esso ci si prefigge l’obiettivo di analizzare le specificità e le criticità derivanti dall’applicazione delle innovazioni tecnologiche nelle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture da parte delle amministrazioni pubbliche.

Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT – *Information and Communication Technologies*) hanno trasformato profondamente la società contemporanea negli ultimi decenni, divenendo protagoniste in ogni aspetto della nostra quotidianità.

Ma cosa sono Le ICT? Sono tutte le soluzioni tecnologiche, infrastrutturali, *hardware* e *software*, che consentono la raccolta, la conservazione, il trattamento e la trasmissione di informazioni (testuali, visive e sonore).

L'uso delle ICT è e sarà sempre più incisivo e centrale per i processi di innovazione delle organizzazioni pubbliche e private.

L'impiego delle ICT offre al settore pubblico la possibilità di assolvere ai propri compiti in modo diverso, più aperto, più partecipativo e produttivo. Indubbiamente la maggiore produttività e qualità nell'erogazione di servizi da parte della Pubblica Amministrazione si traduce in un aumento della produttività e della competitività anche per il settore privato, potendo beneficiare della riduzione dei costi dei servizi in termini di tempo e di riduzione della burocrazia.

È possibile sfruttare appieno i vantaggi che possono derivare dall'uso delle nuove tecnologie per semplificare sia le attività e le procedure amministrative che l'organizzazione stessa delle Pubbliche Amministrazioni, incrementandone in tal modo l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

La gestione degli appalti pubblici è una questione politica di importanza fondamentale, specie nel contesto di restrizioni di bilancio in cui la maggior parte degli Stati membri deve oggi amministrare le risorse pubbliche.

Gli appalti pubblici sono delle procedure complesse che richiedono un notevole dispendio di tempo e di risorse; ecco che allora, l'uso delle ICT appare lo strumento ottimale per incrementare l'efficienza del sistema di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni e, per il suo tramite, la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica, assicurando un notevole risparmio in termini di tempo e di costi, consentendo un migliore utilizzo delle risorse impiegate.

Si parla di “**e-Public Procurement**”, processo che si sostanzia nell'utilizzo degli strumenti informatici e telematici nelle diverse fasi del processo di approvvigionamento, ma anche allo svolgimento di tutte quelle attività e procedure che sono ad esso ausiliarie e collaterali e che concorrono alla realizzazione degli approvvigionamenti (ad es. strumenti per la trasparenza e la pubblicità, l'uso delle banche dati tra le amministrazioni, alle procedure di fatturazione e pagamento).

La Commissione Europea ambisce a rendere la procedura di *e-Procurement* interamente automatizzata, in cui tutte le fasi, dalla pubblicazione dei bandi ai pagamenti, sono effettuate per via elettronica e mira a realizzare la transizione verso l'adozione degli "appalti elettronici" in tutta l'Unione Europea, intendendo con ciò la sostituzione lungo tutta la catena delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di ICT.

## **Obiettivi**

L'obiettivo principale del presente studio è quello di riuscire a dare un importante contributo nell'analisi delle problematiche organizzative e tecniche legate alla digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

La sfida è quella di ottenere maggiore semplificazione e maggiore flessibilità delle procedure, attuare procedure corrette per un uso più efficiente dei fondi pubblici, attraverso la promozione degli appalti elettronici e la modernizzazione delle procedure, nell'ottica, altresì, di garantire la trasparenza e prevenire il fenomeno della corruzione.

Con il lavoro che mi accingo a realizzare miro inoltre ad indagare, in modo quanto più possibile oggettivo, i punti di maggior criticità e i rischi derivanti dal ripensamento dei processi in uso nelle amministrazioni pubbliche.

## **Motivazioni**

Le motivazioni sono strettamente connesse alla personale attività d'impiego, consistente in quella di Responsabile del Settore Appalti di Opere e Lavori dell'Università degli Studi di Palermo.

Puntare a rendere la procedura di *e-Procurement* interamente automatizzata, in tutte le fasi, dalla pubblicazione dei bandi ai pagamenti, è progetto ambizioso, ma realizzabile. Tutte le fasi del processo di approvvigionamento possono essere supportate efficacemente attraverso gli strumenti di ICT.

L'uso degli appalti elettronici è in grado di semplificare in modo significativo la gestione degli appalti, riducendo gli sprechi, stimolando la concorrenza nel mercato e consentendo di ottenere una serie di vantaggi:

#### 1) MAGGIORE ACCESSIBILITÀ E TRASPARENZA.

L'automazione e la centralizzazione del flusso delle informazioni relative alle gare di appalto e la semplificazione delle procedure favoriscono l'accesso delle imprese agli appalti pubblici. Un più facile e rapido accesso alle informazioni sulle gare e la semplificazione delle procedure contribuiscono, inoltre, a stimolare la concorrenza transfrontaliera, riducendo gli ostacoli dovuti alla distanza.

#### 2) BENEFICI IN TERMINI DI RIDUZIONE DEI COSTI.

Rispetto ai sistemi cartacei, gli appalti elettronici aiutano le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici a diminuire i costi amministrativi e contribuiscono a ridurre i tempi di svolgimento delle singole procedure di appalto. Possono anche contribuire a ridurre i tassi di errore durante le varie fasi della procedura di aggiudicazione, evitando, ad esempio, di inserire più volte nei sistemi elettronici le informazioni disponibili su carta.

3) BENEFICI DI TIPO AMBIENTALE. Gli appalti elettronici consentono di ridurre il consumo di carta, i trasporti e la necessità di locali per gli archivi, che comportano costi e consumo di energia. I benefici economici e ambientali degli appalti elettronici vanno di pari passo e sono in linea con l'obiettivo di "una crescita sostenibile" come delineato nella strategia Europa 2020.

4) RIDUZIONE DELLA CORRUZIONE. L'automazione delle procedure e la diminuzione dell'intervento umano riducono la possibilità di corruzione rendendo gli appalti pubblici più competitivi.

La diffusione di tutte le informazioni sulle procedure di appalto nei siti web delle amministrazioni assicura un elevato livello di trasparenza e responsabilità del processo di approvvigionamento.

La gestione degli appalti con gli strumenti elettronici consente la tracciabilità dei dati e dei documenti prodotti nelle varie fasi delle procedure.

## **I PROCESSI – Cenni di reingegnerizzazione**

Negli ultimi decenni i cambiamenti che si sono verificati sul piano economico, tecnologico ed informatico, hanno indotto le imprese a rivedere del tutto i loro metodi di produzione e commercializzazione.

Si è reso, pertanto, necessario riprogettare nella loro globalità interi aspetti, ovvero le risorse umane, i flussi operativi, le tecnologie.

La reingegnerizzazione dei processi è la radicale riprogettazione dei processi di un'impresa<sup>1</sup>.

Il concetto di reingegnerizzazione dei processi è stato introdotto in tempi relativamente recenti. All'inizio degli anni Ottanta al Massachusetts Institute of Technology venne varato un programma di studi, durato sino al 1991<sup>2</sup>, in seno al quale venne elaborato il concetto di *Business process re- design*, ovvero il terzo stadio del riallineamento tra cambiamento tecnologico e strategia imprenditoriale.

Per gli studiosi del MIT, l'allineamento fra tecnologie informatiche e strategia comincia inglobando le nuove tecnologie nelle funzioni aziendali, sviluppando applicazioni che migliorano l'efficienza delle operazioni. A questo punto, si ricercano le potenzialità della nuova tecnologia in tutte le attività di un processo aziendale, fino a procedere al *business process redesign*, ovvero la riconfigurazione dei processi.

Il livello successivo consiste nell'utilizzare la tecnologia ormai disponibile per ridefinire anche gli scambi fra le imprese appartenenti al settore di riferimento.

---

<sup>1</sup> HAMMER M., CHAMPY, *Reengineering the Corporation: A manifesto for Business Revolution*, New York, 1993.

<sup>2</sup> ALLEN T. J., SCOTT MORTON M. S., (a cura di), *Information Technology and the Corporation of the 1990s. Research studies*, Oxford, 1994.

In uno stadio ancora successivo, sarebbe possibile persino ipotizzare il cambiamento della missione dell'impresa.

Occorre elaborare la riconfigurazione volontaria di un'organizzazione, guidata dalla visione strategica, dal mercato e dal cliente, al fine di riprogettare tutte le attività aziendali dall'inizio alla fine. L'esito è una ridefinizione dei processi, delle strutture organizzative e della tecnologia, per mezzo della quale l'impresa può migliorare il suo *modus operandi*.

In concreto una riprogettazione radicale dei processi per l'allineamento delle tecnologie dell'informazione e la strategia aziendale<sup>3</sup>.

Le tecnologie più moderne devono, tuttavia, servire da stimolo al ripensamento dei processi fin dalle fondamenta del *business*, in modo da ottenere un miglioramento tangibile delle prestazioni.

A tale riguardo, infatti, la riorganizzazione deve essere fatta a partire dai risultati, che siano prodotti o servizi, e non dalle mansioni. In secondo luogo, è bene coinvolgere i beneficiari dei prodotti nell'esecuzione del processo stesso e concentrare il dispendioso processo di acquisizione delle informazioni una sola volta, alla fonte.

Appare, a questo punto, rilevante soffermarsi sul concetto di processo. Con questo termine, secondo le definizioni più note, s'intende «*un insieme d'attività strutturate e misurate, tale da poter produrre uno specifico output per un mercato o un cliente particolare*<sup>4</sup>» o, ancora, «*un insieme organizzato di attività e di decisioni, finalizzato alla creazione di un output effettivamente domandato dal cliente, e al quale questi attribuisce un valore ben definito*<sup>5</sup>».

---

<sup>3</sup> HAMMER M., *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, Harvard Business Review 90, no. 4, luglio- agosto 1990, pp. 104-112.

<sup>4</sup> DAVENPORT T. H., *An Ecological Model for Information Management*, Ernst & Young, 1995.

<sup>5</sup> BARTEZZAGHI E., *L'organizzazione dell'impresa. Processi, progetti, conoscenza, persone*, Milano, 2010, p. 60.

Un processo rappresenta un aggregato di varie attività volte ad ottenere uno scopo elaborando le risorse in entrata; si tratta di una dinamica basata sull'uso di *input* per avere degli specifici *output*<sup>6</sup>.

Un processo può essere rappresentato schematicamente mediante dei diagrammi di flusso (*flowchart*), i quali, adoperando delle simbologie standardizzate, raffigurano i componenti di una struttura, i passaggi logici e sequenziali di una procedura<sup>7</sup>.

L'impiego di tecniche di *process reengineering* può avvenire sia per i processi primari che per i processi di supporto<sup>8</sup>. I processi primari sono quelli che effettivamente producono un risultato per l'esterno; prendendo ad esempio il settore sanitario, vengono annoverate tra i processi primari le attività diagnostiche e terapeutiche, mentre i processi di supporto, che in questa sede appaiono di maggior interesse, possono riguardare le attività amministrative e logistiche, ovvero quelle che attività che, pur non producendo direttamente i prodotti o i servizi attesi, risultano fondamentali per l'organizzazione<sup>9</sup>.

Occorre specificare che il concetto di reingegnerizzazione di processi è stato in origine pensato come risposta alle nuove esigenze di efficacia ed efficienza imposte dalla globalizzazione economica, in modo da rilanciare le aziende del settore privato maggiormente in crisi.

Il *Business Process Reengineering* serve a mettere totalmente in discussione dei processi, ridisegnanoli a partire da una *tabula rasa*. Si tratta di un approccio globale, che non tralascia alcun aspetto significativo.

---

<sup>6</sup> PIERANTOZZI D., *La gestione dei processi nell'ottica del valore. Miglioramento graduale e reengineering: criteri, metodi, esperienze*, Milano, 1998.

<sup>7</sup> LA BELLA M., *La procedura*, in R. D'AMICO, (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Volume 3*, Milano, 2007, pp. 87- 133.

<sup>8</sup> LEGA F., MOTTA M., *Process RE-engineering per le Aziende Sanitarie: una introduzione*, Mecosan, n.23, 2000.

<sup>9</sup> Cantieri per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche, *Business Process Reengineering per la pubblica amministrazione*, agosto 199.

Tramite la reingegnerizzazione dei processi si persegue una connessione tra la *vision*, le direttive e gli obiettivi generali, ovvero il piano strategico di un'organizzazione, e l'implementazione dei sistemi informativi automatizzati.

Lo scopo finale del *reengineering* è quello di ottenere «miglioramenti sostenibili della profittabilità, della produttività, del servizio e della qualità, massimizzando nel contempo il potenziale degli individui e dei gruppi<sup>10</sup>».

La reingegnerizzazione di processi aziendali può porsi molteplici obiettivi. I più comuni riguardano la riduzione degli sprechi, l'automazione di alcune procedure, il perseguimento di una maggiore redditività.

Più dettagliatamente, si possono citare l'integrazione e l'interoperabilità tra sistemi, in modo da ottenere processi funzionanti in modo trasparente ed efficiente<sup>11</sup>.

Per avere dei processi più snelli ed efficienti, è necessario eliminare ridondanze e sovrapposizioni funzionali che rallentano o compromettono il funzionamento di un'organizzazione, assicurando la più idonea riallocazione delle risorse.

Un'altra finalità della reingegnerizzazione dei processi aziendali può essere la transizione da un modello di documentazione o informazione ad uno qualitativamente superiore, più idoneo allo sfruttamento delle opportunità di mercato, in grado di ridurre i tempi operativi. Solitamente tale passaggio richiede la sostituzione di una tecnologia obsoleta con una più attuale<sup>12</sup>.

La reingegnerizzazione presuppone, talvolta, il passaggio da un modello organizzativo ad un altro, ad esempio per ridurre inefficienze o la

---

<sup>10</sup> COSTANTINI M., CASSARO F., (a cura di), *Reingegnerizzazione dell'organizzazione d'impresa da modello per funzioni a modello per processi*, Rapporto intermedio, Università di Pavia, Dipartimento di Ingegneria Edile e del Territorio, gennaio 2003, p. 4.

<sup>11</sup> MINCHILLI M., *Costruzione e gestione della base di conoscenza di un sistema regionale per la conservazione della natura*, in CECCHINI A., PLAISANT A. (a cura di), *Analisi e modelli per la pianificazione: teoria e pratica: lo stato dell'arte*, Cagliari, 2005, pp. 203- 214.

<sup>12</sup> CANDIOTTO R., *Organizzazione aziendale*, Torino, 2016.



burocratizzazione dei processi. Tra le principali finalità conseguite da un'azienda che ricorra al ripensamento radicale dei propri processi, uno dei più significativi riguarda la riduzione della gerarchia.

La struttura gerarchica viene, in un certo senso, “abbattuta” nelle imprese reingegnerizzate, all'interno delle quali il lavoro è organizzato in gruppi interfunzionali, dove gli esecutori di una determinata attività ne sono anche responsabili.

Le logiche gerarchiche si basano su una visione parcellizzata del lavoro, per cui ciascuna unità funzionale, che sia un intero reparto o un singolo dipendente, ha una mansione da svolgere, mentre il controllo e la supervisione sono affidate ad un'unità immediatamente superiore e così via sino ad arrivare al vertice gerarchico. Sebbene questa organizzazione del lavoro favorisca la specializzazione e l'aumento delle competenze specifiche, mal si coniuga con esigenze di coordinamento e snellezza; la presenza di vari livelli rischia di ostacolare la risoluzione di conflitti tra settori differenti, oltre che di rallentare le attività<sup>13</sup>.

Un'impresa che ha reingegnerizzato i suoi processi supera, dunque, l'assetto gerarchico, così da ridurre al minimo il numero di livelli, limitandosi, solitamente, a quello dirigenziale e quello operativo. Inoltre, nell'impresa i processi sono gestiti per intero all'interno di ciascuna unità, così da responsabilizzare gli operatori.

Un altro effetto riguarda l'evoluzione delle mansioni, sia a livello direttivo che operativo. L'evoluzione delle mansioni operative, invece, comporta un arricchimento delle competenze e la messa in valore dello spirito di iniziativa personale.

La minore frammentazione delle attività e delle mansioni comporta, di per sé, un'evidente riduzione della complessità. Questo, a sua volta, semplifica i processi decisionali, assicurando una maggiore redditività all'azienda.

---

<sup>13</sup> SCARCELLA PRANDSTRALER S., *Sociologia dell'organizzazione*, Napoli, 2005.

## **Specificità della reingegnerizzazione nella pubblica amministrazione**

Nel settore pubblico la gestione del cambiamento comporta spesso delle problematiche ulteriori, legate alla resistenza interna all'organizzazione stessa.

Un ulteriore problematica per l'implementazione del BPR all'interno delle amministrazioni pubbliche è data dalla frequente necessità di un intervento legislativo, il che comporta il coinvolgimento di attori esterni all'organizzazione stessa e probabilmente estranei al processo da revisionare.

Qualsiasi decisione di riprogettazione in un'amministrazione pubblica deve tenere conto delle normative vigenti e della possibilità di una modifica di carattere legislativo, che coinvolga le competenti autorità politiche.

Vi sono ulteriori forze sociali coinvolte nel funzionamento di un'amministrazione pubblica, quali i sindacati, le associazioni di categoria, gli utenti. Il loro coinvolgimento deve essere preso in considerazione in ogni fase della riprogettazione dei processi.

Riprendendo i principi suggeriti da Hammer per una buona reingegnerizzazione, citati nel primo paragrafo di questo capitolo, nella pubblica amministrazione essi vengono declinati in modo peculiare. Ad esempio, il lavoro dovrebbe essere strutturato intorno agli obiettivi e non alle attività.

Consentire ai beneficiari del risultato del processo di sovrintendere al processo stesso può comportare che un ufficio sia anche responsabile dei propri acquisti, senza dover ricorrere a procedure lunghe o dispendiose.

In ultimo, dal momento in cui la raccolta delle informazioni andrebbe effettuata solo una volta e alla fonte, il ricorso a reti interne o la creazione di database consultabili *online* possono ottimizzare i tempi e rendere le informazioni fruibili in modo facile e veloce a tutti i dipendenti.

Certamente, la mera creazione di una rete interna di per sé non rappresenta una reingegnerizzazione, ma può rappresentarne un valido strumento qualora vengano rimessi in discussione i processi di un'impresa<sup>14</sup>.

Per ciò che concerne specificamente la riprogettazione per le amministrazioni pubbliche, una metodologia è la *Public Organization Reengineering* (POR), basata sulla riprogettazione di procedure e processi secondo criteri di gradualità, attenzione al processo di lavoro e all'utente, verifica dei risultati attesi<sup>15</sup>.

Tramite il POR s'intende ridefinire determinati ruoli organizzativi promuovere una nuova cultura di lavoro, al fine di responsabilizzare i dirigenti, arricchire le competenze degli operatori, e soddisfare al meglio l'utenza.

Come accennato, le normative rappresentano al contempo un ostacolo e la leva per il cambiamento all'interno delle amministrazioni. A partire dai primi anni Novanta, in Italia sono state varate delle vaste riforme del funzionamento della pubblica amministrazione, a partire da leggi quadro<sup>16</sup>, che hanno individuato quali principi base del decentramento e della semplificazione l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza.

Ferma restando la specifica attenzione riservata all'aspetto normativo, gli approcci da seguire per il cambiamento delle amministrazioni contemplano la semplificazione dei procedimenti burocratici, il conferimento di responsabilità, il decentramento, il riordino delle mansioni, l'organizzazione interna delle singole strutture, l'impiego delle nuove tecnologie a servizio della cittadinanza, al fine di ridurre costi e tempi d'esecuzione.

Vengono, dunque, ad intersecarsi differenti piani operativi, in quanto le disposizioni normative devono poi tradursi in interventi concreti che riguardino sia la modifica dei processi che l'innovazione tecnologica. La reingegnerizzazione

---

<sup>14</sup> PEDACI V., (a cura di), *Il management pubblico*, IV edizione, Napoli, 2012.

<sup>15</sup> F. BOF, A. TONTI, *Semplificazione dei processi nella P. A.*, Milano, 2004.

<sup>16</sup> L. 241/1990, recante *Nuove norme sul procedimento amministrativo*. Sull'argomento torneremo ampiamente nel corso del terzo capitolo.

nella pubblica amministrazione deve armonizzare istanze legislative, organizzative ed informatiche.

## **Revisione dei processi**

Come già enunciato, all'interno di un'impresa si svolgono differenti processi, intesi come attività sequenziali necessari all'ottenimento di uno o più risultati strategici. Tali processi possono presentare problematiche di varia natura, come l'eccessiva proliferazione di agenti o ridondanza di azioni o, al contrario, rallentamenti e scarsa coordinazione tra una fase e l'altra<sup>17</sup>.

Per procedere alla revisione di uno o più processi aziendali è necessaria una preliminare descrizione, quanto più accurata possibile, dello stato dell'arte attuale o, secondo la dicitura inglese, “*as is*”.

Una volta compreso “come è” il processo, occorre cominciare a pensare come si vuole che sia, come deve diventare:”*to be*”.

Nel processo *to be* il modello che rappresenta il processo *as is* viene depurato da tutte le storture che ne causano l'inefficienza, quali sprechi, duplicazioni, ridondanze e ritardi.

Risulta fondamentale la definizione (anche di carattere operativo) del processo di pianificazione e del controllo, giacché con quest'ultimo si delinea il futuro assetto di un'impresa.

La rappresentazione dei processi aziendali in ottica *as is* e *to be*, introduce l'attività del *Business Process Modeling*, (BPM, testualmente la “modellazione dei processi aziendali) che si definisce come «una metodologia di gestione che consente di rappresentare i processi aziendali nella loro situazione attuale e quella futura verso la quale tendere le due situazioni presuppongono due analisi

---

<sup>17</sup> FERRINI G., *L'innovazione dei processi di business. Come affrontare la gestione dei cambiamenti determinati dalla globalizzazione delle economie e dallo sviluppo turbolento delle tecnologie*, Milano, 2005.

*distinte, finalizzate a definire i miglioramenti necessari per passare dalla situazione as is a quella to be<sup>18</sup>».*

La differenza essenziale tra BPM e BPR consiste nel tipo di cambiamento che si vuole perseguire: per interventi di tipo incrementale si rimane nell'ambito del *Business Process Modeling*, mentre gli interventi di tipo radicale rientrano a pieno titolo nella reingegnerizzazione dei processi aziendali. In entrambi i casi, gli interventi possono coinvolgere tanto la tecnologia che l'organizzazione, e richiedono una attività di formazione sui nuovi processi.

La modellazione dei processi di business produce modelli per la rappresentazione di processi solitamente molto complessi e soggetti a frequenti variazioni; sono, pertanto, degli strumenti informatici opportuni a consentire la modellazione necessaria.

Questi *software* permettono la mappatura dei processi aziendali a partire dall'acquisizione di informazioni sulla struttura aziendale, le aree produttive, la dotazione tecnologica e le procedure informatiche dell'azienda, alcuni indicatori della *performance* economica.

Lo scopo della mappatura dei processi è quello di trasporre le strategie e gli obiettivi nella descrizione di attività, metodologie, procedure e azioni concrete da mettere in atto per l'ottimizzazione del processo e che trovano spazio nella descrizione del processo *to be*.

Per procedere all'elaborazione del processo *to be*, infatti, occorre avere cognizione del modo in cui vengono impiegate le risorse aziendali, esplicitare le interdipendenze fra le molteplici attività che fanno parte dei processi e stimare il budget appropriato per modificare il processo<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> GIUSSANI S., *Management dei processi aziendali. Strumenti per una formazione manageriale che faccia la differenza*, Milano, 2012.

<sup>19</sup> COSTA G., NACAMULI R. C. D., *Manuale di organizzazione aziendale*, Vol. 3, in DE TONI A., (a cura di), *I processi, i sistemi e le funzioni aziendali*, Torino, 1997.

In sintesi, alla fase *as is* nella quale si identificano e descrivono i processi, i responsabili e le criticità, segue la fase *to be*, che consiste nel ridisegnare e modificare i processi per risolvere le criticità. Di norma vengono delineati più scenari possibili nel processo *to be*, da valutare per poi procedere ad una scelta.

La fase iniziale coincide con l'impostazione del progetto, ovvero l'identificazione dei risultati che si vogliono conseguire. Si compone solitamente un gruppo di lavoro di cui fanno parte membri dell'organizzazione ed esperti che decidono quale processo (o gruppo di processi) deve essere sottoposto a revisione.

Si procede con la costruzione del processo; sono prese in considerazione le aspettative dei clienti/fruitori e sono coinvolti tutti i soggetti interessati.

Si avvia l'analisi dei processi e dei sottoprocessi in maniera dettagliata, in modo da evidenziare risorse, attività, ruoli e costi: si tratta di una fase indispensabile per comprendere quali siano le cause delle inefficienze, che si può attuare ricorrendo a varie tecniche di analisi.

Solo dopo un attento studio è possibile procedere alla fase di riprogettazione vera e propria, che consiste nello sviluppo di uno (o più) nuovo processo. La riprogettazione normalmente si concentra sull'eliminazione di attività superflue, sulla standardizzazione delle attività, sull'ottimizzazione delle risorse e sull'automazione.

Una volta affinato il nuovo progetto, la fase seguente consiste nella sua implementazione. Infine, occorre monitorare e controllare periodicamente il nuovo processo, per accertarsi che gli obiettivi siano stati raggiunti o per eventuali correzioni e modifiche.

Fig.1: Le fasi caratteristiche di un intervento di riprogettazione



Fonte: Mixura.

Nella fig. 1 abbiamo sintetizzato le principali fasi per ripensare radicalmente l'organizzazione e ottenere miglioramenti significativi nelle *performance*.

### **Punti critici e possibili migliorie**

Nel *processo di reingegnerizzazione* uno dei punti di maggiore criticità è l'orientamento al superamento a tutti i costi di ciò che è presente in azienda. In realtà, ogni progetto di reingegnerizzazione è complesso, per il *reengineering* occorrono un'attenta pianificazione, impegno e la comprensione degli obiettivi aziendali, onde evitare di mettere in campo una strategia fallimentare. Le radicali modifiche da apportare, inoltre, richiedono, contributi sostanziali da parte dei diversi attori coinvolti<sup>20</sup>.

In secondo luogo, anche i cambiamenti dovuti all'introduzione di nuove tecnologie presentano rischi di insuccesso.

---

<sup>20</sup> CRAVERA A., *Hammer M. e Champy J. riletti ai nostri tempi: come superare la divisione del lavoro*, in *L'impresa* n. 2, 2008, pp.72-73.

Tra le proposte degli analisti per superare gli aspetti critici e promuovere una visione sistemica dell'impresa, alcune suggeriscono di valorizzare il funzionamento dell'impresa intesa come rete, nella quale tutti i sistemi e i processi dovrebbero garantire il funzionamento coerente di tutti i nodi che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi strategici e operativi<sup>21</sup>.

In vero, si è già assistito, nel corso degli ultimi anni, ad una revisione del concetto di reingegnerizzazione e ad una sua applicazione meno ortodossa, che punta maggiormente al coinvolgimento degli operatori delle organizzazioni e meno alla riprogettazione drastica di ogni processo.

---

<sup>21</sup> FUBINI S., *op. cit.*



# L'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

## L'assetto istituzionale e la pianificazione

Appare utile descrivere, preliminarmente, alcuni aspetti salienti delle amministrazioni pubbliche e dei loro servizi.

All'interno delle amministrazioni pubbliche si viene a verificare una complessa convivenza tra livello istituzionale, livello politico e livello economico<sup>22</sup>. Ciascuna di queste tre istanze è correlata alle altre due, ma risponde ad esigenze a sé stanti.

Le amministrazioni pubbliche sono chiamate, per garantire un corretto funzionamento, ad un'attenta pianificazione, che deve coinvolgere i tre assetti appena richiamati.

Secondo il dettato costituzionale, fanno parte delle amministrazioni pubbliche i Ministeri, a loro volta suddivisi in dipartimenti, le agenzie amministrative, gli enti pubblici, le autorità amministrative indipendenti, le imprese a partecipazione pubblica, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali<sup>23</sup>.

Una definizione più accurata di amministrazioni pubbliche fa riferimento a tutti «i posti che implicano la partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto, la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche»<sup>24</sup>.

Le amministrazioni pubbliche hanno dovuto adattare il loro funzionamento alle mutate esigenze della società che sono chiamate a servire. Nel corso dei decenni, infatti, il sistema socio- economico ha subito non poche trasformazioni,

---

<sup>22</sup> SPANO A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffré, Milano, 2009, p. 24.

<sup>23</sup> Articolo 117 della Costituzione.

<sup>24</sup> PERROTTA G., *La pubblica amministrazione: definizione, principi, struttura e profili di criticità*, in *Diritto & diritti*, 10 maggio 2012.

passando da una predominanza del settore industriale al cosiddetto sistema terziario.

Grazie allo sviluppo economico e sociale della seconda metà del Novecento, le funzioni che le amministrazioni erano chiamate ad assolvere sono aumentate, ma è spesso mancata la reattività da parte dei politici responsabili e sono stati necessari anni (se non decenni) prima di veder operare dei mutamenti concreti.

Anche l'organizzazione stessa delle amministrazioni pubbliche è andata via via mutando, abbandonando il tradizionale verticismo gerarchico per avvicinarsi sempre di più alle esigenze della cittadinanza.

Le amministrazioni pubbliche, soprattutto in Italia, hanno dovuto reinventarsi, passando da un sistema gerarchico, lontano dal cittadino e avviluppato in complesse trafilie burocratiche, ad un sistema più congeniale alle esigenze di un cittadino informato e informatizzato<sup>25</sup>.

Al di là di un evidente problema di comunicazione pubblica, le amministrazioni hanno dovuto mettere in discussione buona parte delle loro procedure, ostinatamente legate all'uso di documentazione cartacea e a protocolli ormai desueti.

Nel corso degli ultimi anni si sono intensificati gli sforzi, dapprima legislativi e poi anche tecnologici, per attuare la dematerializzazione delle amministrazioni pubbliche, e rendere l'amministrazione pubblica italiana un'amministrazione digitale ed aperta.

Per poter attuare un vero percorso di modernizzazione, le amministrazioni pubbliche hanno dovuto guardare al mondo delle imprese private, prendendone a prestito teorie, modalità di funzionamento e logiche da applicare ai propri processi<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> BUCCI P., LENCI P., PASSAGLIA G., *La grande riforma della Pubblica Amministrazione*, su «ISS Rivista elettronica di Innovazione, Semplificazione e soluzione», s.d.

<sup>26</sup> MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in *Azienda pubblica*, n. 6, 1999.

Tra i meccanismi di gestione aziendale che hanno avuto maggiore fortuna nelle amministrazioni pubbliche vanno citati:

- il controllo orientato ai risultati e l'enfasi assegnata alla soddisfazione del cliente/utente;
- il *Business Process Reengineering*, che maggiormente suscita il nostro interesse;
- il *benchmarking*, ovvero il confronto sistematico con processi e servizi di altre amministrazioni;
- l'attenzione ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
- la semplificazione ed il *downsizing*, ovvero la fusione e l'accorpamento del vertice amministrativo e il decentramento delle funzioni, scorporando le politiche strategiche dalla gestione operativa<sup>27</sup>.

Le amministrazioni pubbliche possono servirsi delle ICT, ovvero delle tecnologie informatiche e/o di telecomunicazione, non destinati alla produzione di beni materiali o immateriali, che vengono forniti per risolvere le esigenze di un committente relativamente alla progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati<sup>28</sup>.

Quando si parla di amministrazioni pubbliche, però, il processo di riforma deve essere innanzitutto legislativo. L'impulso al rinnovamento deve partire dalle istituzioni politiche e solo in un secondo tempo può essere messo in atto anche a livello pratico.

Tra le norme fondamentali che, in tempi abbastanza recenti, hanno consentito, di semplificare e innovare le procedure della Pubblica Amministrazione italiana va ricordata, prima fra tutte, la legge n. 241 del 1990 sul

---

<sup>27</sup> BINCI D., CHIARINI A., MENGARELLI R., *Un'applicazione del Business Process Reengineering nel settore pubblico: l'Agenzia delle entrate*, in *Azienda pubblica*, n. 1, 2006, pp. 77- 94.

<sup>28</sup> MINELLE F., STOLFI F., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale*, SNA, Roma, 2015.

procedimento amministrativo, che ha reso più partecipativa l'opera della pubblica amministrazione, prevedendo per i cittadini degli strumenti per la fruizione del diritto all'accesso ai documenti amministrativi, alla partecipazione allo svolgimento del procedimento e diritto all'informazione. Di pari passo, la l. 241 attribuiva alle amministrazioni i corrispondenti obblighi di individuazione di un responsabile per ogni procedimento, di fissazione delle scadenze e di comunicazione al cittadino<sup>29</sup>.

Con la legge n.150/2000 recante “*Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”, si è tentato di riorganizzare le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni<sup>30</sup>, mentre con la legge n.190 del 2012, recante la riforma della disciplina sull'anticorruzione e la trasparenza, si è prevista la possibilità di pubblicare i dati relativi alle opere pubbliche<sup>31</sup>.

L'Unione Europea ha, senz'altro, dato un forte impulso alla digitalizzazione dell'amministrazione, a partire dalla strategia di Lisbona.

Concepita all'interno di Europa 2020<sup>32</sup>, la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita sostenibile e l'occupazione, come una delle sue iniziative faro, l'Agenda digitale per l'Europa mira a stabilire il ruolo chiave dell'uso delle ICT per riavviare l'economia europea ottenendo il massimo dalle tecnologie digitali. L'Agenda Europea considera l'*e-governement* un volano per la crescita economica degli Stati e per il benessere dei cittadini<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> FACCIOLI F., *La comunicazione pubblica nel processo di innovazione*, in *Quaderni di sociologia*, n. 30, 2002.

<sup>30</sup> ARENA G., *Dalla trasparenza alla comunicazione nell'arco di un decennio*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 5, 2000, pp. 107- 111.

<sup>31</sup> IAIONE C., *Contratti e opere pubbliche (artt. 37 e 38)*, in PONTI B., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs.14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Rimini, 2013, pp. 293- 306.

<sup>32</sup> ROMANI L., *La strategia “Europa 2020”: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, pp. 573 ss.

<sup>33</sup> MADDALENA M. L., *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, relazione al convegno *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016.

## **Il processo di digitalizzazione dei servizi pubblici**

Appare, a questo punto, evidente il ruolo rivestito dalle tecnologie informatiche e dai nuovi mezzi di comunicazione per consentire all'apparato amministrativo pubblico di semplificare le proprie attività e procedure, incrementando così l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

Tra i servizi più rilevanti offerti dalle amministrazioni pubbliche, il processo di approvvigionamento e la gestione degli appalti pubblici, detto "*e-Public Procurement*", è certamente uno dei più significativi a livello politico e tra i più complessi a causa delle numerose e delicate procedure che devono essere osservate per garantire trasparenza e buoni risultati<sup>34</sup>.

In tempi, come quelli attuali, segnati dalle restrizioni di bilancio e dalla necessaria oculatezza nella gestione delle risorse pubbliche, il ricorso alle ICT per la gestione degli appalti pubblici è una chiave per perseguire maggiore efficienza, qualità e una migliore allocazione di tempo e di risorse.

L'intero sistema di approvvigionamento può trarre grande benefici dall'uso delle ICT e dal ripensamento radicale di quei processi non più adeguati alle esigenze dei cittadini.

Il processo di riforma e rinnovamento che ha coinvolto le amministrazioni pubbliche italiane a partire dall'inizio degli anni Novanta ha trovato un nuovo e ancora più deciso impulso in sede comunitaria europea. Dalla Commissione e dal Parlamento europeo, infatti, sono state promulgate negli anni delle iniziative volte a favorire l'armonizzazione dei diversi sistemi amministrativi nazionali verso la promozione di modalità e tecnologie accessibili a tutti i cittadini europei.

Già nel 2003, in una Direttiva intitolata "*Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*", le istituzioni europee avevano voluto mettere l'accento

---

<sup>34</sup> PUGGIONI S., (a cura di), *E- public Procurement. Il ruolo delle ict nelle innovazioni del processo di approvvigionamento della PA*, I dossier appalti, Gruppo 24 ore, giugno 2016.

sull'importanza dell'*e Procurement* per la gestione dei servizi nei 27 Paesi dell'Unione<sup>35</sup>.

Sono seguite, l'anno successivo, due direttive che autorizzano ad effettuare le gare di appalto elettronicamente, sancendo le regole per presentare le offerte in via elettronica e fissandone le condizioni di utilizzo, di comunicazione e svolgimento delle procedure di acquisto.

Nel dettaglio, si tratta della direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori, forniture e servizi e della direttiva 2004/17/CE sul coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono i cosiddetti servizi speciali, quali servizi di trasporto e servizi postali<sup>36</sup>.

La finalità espressa dalla Commissione Europea è quella di rendere la procedura di *e-Procurement* interamente automatizzata in ogni fase, a partire dalla pubblicazione dei bandi sino ai pagamenti. Tali procedure vanno effettuate esclusivamente in via elettronica.

Il ricorso a strumenti elettronici e a procedure informatizzate può semplificare la gestione degli appalti, riducendone gli sprechi e stimolando la concorrenza nel mercato, ma in molti casi la mera sostituzione di file ai documenti cartacei non rappresenta il modo più idoneo per raggiungere i risultati prefissati in sede comunitaria. Occorre, piuttosto, mettere in discussione e ripensare in modo creativo interi processi.

Il *Business Process Reengineering* è stato mutuato dai processi aziendali per innalzarne in modo drastico le prestazioni, con ripercussioni positive sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione. Il BPR negli anni è stato utilizzato con successo sia nei settori delle amministrazioni pubbliche nelle quali predomina il

---

<sup>35</sup> LEITNER C., (a cura di), *eGovernment in Europa: Lo Stato delle Cose*, Istituto Europeo di Amministrazione Pubblica, Maastricht, 2003.

<sup>36</sup> Il testo delle due direttive è consultabile sul sito ufficiale del Parlamento europeo all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu>

modello organizzativo burocratico puro<sup>37</sup>, sia in quei settori pubblici che ricorrono a modelli organizzativi differenti.

Si assiste, nel nostro Paese, ad un tentativo di *re- Government*, cioè di “*reengineering Government*”<sup>38</sup>. A tal proposito, ad esempio, nel 2003 è stato creato da Consip<sup>39</sup>, per conto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, il sistema denominato MEPA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione).

Il MEPA è un mercato digitale in cui le Amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori sotto soglia comunitaria, i beni e servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema. La soglia comunitaria è definita a 135 mila euro per le amministrazioni centrali e 209 mila euro per le altre amministrazioni.

Tramite il MEPA le amministrazioni procedono all’acquisto *online* di beni e servizi con caratteristiche standard, per acquisti ripetitivi e/o per volumi ridotti, potendo scegliere da un apposito catalogo digitale, che semplifica enormemente il processo di scelta precedente ad ogni singolo acquisto.

## **Il Codice dell’Amministrazione Digitale**

Il Codice dell’Amministrazione Digitale è stato adottato tramite il D. Lgs. n. 82/2005, per poi essere riformato con il D. Lgs. 179/2016, che ha promulgato il nuovo Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD).

Con quest’azione il Governo ha inteso correre ai ripari dato il parziale insuccesso che avevano sin lì avuto le misure volte a favorire la digitalizzazione dei servizi amministrativi. Le ragioni a cui ascrivere tale ritardo possono essere

---

<sup>37</sup> BORGONOVIE., *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, EGEA, Milano, 2004.

<sup>38</sup> BERTINI L., VIDONI A., *Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA. Scenario, funzionalità e linee di tendenza*, Consip, 2007, p. 5.

<sup>39</sup> Consip (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici) è una società per azioni del Ministero dell’Economia e delle Finanze, e opera al servizio esclusivo della Pubblica Amministrazione, svolgendo attività di assistenza e supporto negli acquisti delle amministrazioni pubbliche. vedi sito ufficiale <http://consip.it>

rintracciate anzitutto nell'attaccamento ad abitudini molto radicate, compreso il ricorso sistematico alla documentazione cartacea, ma anche alla mancanza di personale preparato, alla mancanza di fondi e alla necessità di razionalizzare una materia troppo vasta<sup>40</sup>.

Il CAD del 2005 era stato concepito per raccogliere e riordinare in un unico atto normativo le disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni che si erano sovrapposte negli anni precedenti, al fine di disciplinare l'adozione delle tecnologie dell'informazione all'interno delle pubbliche amministrazioni e nei rapporti di queste ultime con i cittadini e le imprese<sup>41</sup>.

Lo scopo è di ridurre progressivamente i costi, a tutto vantaggio dell'efficienza e della trasparenza. Il Codice, infatti, stabilisce che le pubbliche amministrazioni centrali e locali debbano organizzarsi, rideterminando le proprie strutture e procedimenti secondo le nuove tecnologie della comunicazione, per assicurare «*la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale*».

Il nuovo CAD contiene disposizioni rilevanti circa il documento informatico, che è quello recante la firma elettronica, e l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di fissare un "domicilio digitale", ovvero un indirizzo elettronico per le comunicazioni elettroniche aventi valore legale, notoriamente la posta elettronica certificata<sup>42</sup>.

Il nuovo CAD sancisce l'addio definitivo della PA alla documentazione cartacea e indica la moneta elettronica quale principale strumento di pagamento delle pubbliche amministrazioni. Questa disposizione comporta la necessità di

---

<sup>40</sup> DI MAIO F., (a cura di), *Il Processo di Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione Normativa, tecnologie abilitanti, strategie, organizzazione*, Napoli, 22 marzo 2017.

<sup>41</sup> *Pubblica Amministrazione digitale: come farla davvero*, Position Paper, Il Sole 24 ore, maggio 2015.

<sup>42</sup> FINOCCHIARO G., *Nuovo CAD, che cambia per le firme e il domicilio digitale*, in <http://agendadigitale.eu>, 12 settembre 2017.



adeguamento dei portali delle amministrazioni per accettare i vari sistemi di pagamento elettronico<sup>43</sup>.

### **Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici**

Come già evidenziato, in tema di approvvigionamenti e appalti pubblici l'Italia ha dovuto adeguarsi alle decisioni prese in sede comunitaria, adottando, come nel resto dell'Unione, gli appalti elettronici e rendendoli progressivamente obbligatori entro settembre del 2018<sup>44</sup>.

Il termine “appalto elettronico” è stato adoperato dalla Commissione europea, in riferimento alla sostituzione, lungo tutta la catena, delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di comunicazione e trattamento informatico.

Negli appalti pubblici si può fare ricorso alla firma elettronica per certificare l'identità dell'impresa che invia un'offerta o per proteggere i contenuti di ciò che è stato firmato.

Sono stati introdotti i sistemi dinamici di acquisizione, sistemi elettronici tramite i quali gli acquirenti pubblici hanno facoltà di consultare potenziali fornitori di lavori, beni o servizi standardizzati, le cui capacità sono già state verificate. I sistemi dinamici di acquisizione sono di semplice utilizzo e possono essere consultati in qualsiasi momento dalle imprese.

Le procedure di appalto delle amministrazioni pubbliche comprendono svariate fasi, che contribuiscono a renderle complesse e dispendiose. Innanzitutto, bisogna partire dall'identificazione dei fabbisogni da soddisfare e da un'attenta programmazione, individuando le risorse finanziarie disponibili, le possibili fonti

---

<sup>43</sup> META F., *Il nuovo Cad è legge, ecco le novità*, in *Corriere Comunicazioni*, 14 settembre 2016.

<sup>44</sup> *Riforma degli appalti pubblici*, Fact sheets 04, disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/docsroom>

di finanziamento e il conseguente investimento per l'acquisto di beni o l'erogazione dei servizi.

Una volta espletato il processo di programmazione, è possibile stabilire la strategia di approvvigionamento, che terrà conto dell'oggetto, dei limiti di spesa e delle risorse a disposizione e decidere quale procedura sia la più idonea per l'individuazione degli operatori economici che possono presentare le offerte (procedura aperta, procedura ristretta, procedura competitiva con ricognizione, procedura negoziata senza bando, dialogo competitivo)<sup>45</sup>.

Si procede alla pubblicazione del bando di gara e degli avvisi, regolando l'accesso ai documenti di gara, la presentazione e la valutazione delle offerte.

Segue, a questo punto, la fase di aggiudicazione vera e propria dell'appalto alla migliore offerta e la conseguente stipula del contratto.

Il processo si conclude con le fasi successive all'aggiudicazione, che comprendono la fatturazione e il pagamento.

La già menzionata direttiva 2004/18/CE ha introdotto procedure e istituti innovativi per la semplificazione e la flessibilità del procedimento di acquisto, come il dialogo competitivo e l'accordo quadro, nonché nuove tecniche di acquisto elettronico quali il sistema dinamico di acquisizione e le aste elettroniche.

Viene data, infine, agli Stati la possibilità di centralizzare la committenza istituendo apposite centrali che assicurino un risparmio di tempo e danaro, maggiore concorrenza ed efficacia della commessa pubblica.

Nell'appalto pubblico si distinguono la stazione appaltante, ovvero l'ente aggiudicatore, e l'operatore economico.

La stazione appaltante indica la pubblica amministrazione aggiudicatrice o un altro soggetto giuridico che affidi appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.

---

<sup>45</sup> Esula dagli scopi di questa trattazione fornire una descrizione di tutte le procedure esistenti, qui riportate al fine di suggerire la complessità della materia. Per approfondimenti vedi MASSARI A., *Gli appalti pubblici dopo la legge di Stabilità 2016, il Decreto Milleproroghe e il Collegato ambientale*, Maggioli, Rimini, 2016.

L'articolo 3 del decreto legislativo 50 del 2016 definisce amministrazioni aggiudicatrici le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici, le unioni, i consorzi e gli altri soggetti riconosciuti dal decreto legislativo stesso.

L'operatore economico, invece, può essere sia una persona fisica che giuridica, un ente pubblico o un ente senza personalità giuridica che presenta al mercato un'offerta per la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi (art.3 comma 1 lett.p).

Al fine di stabilire a quale contraente affidare l'appalto pubblico, le stazioni appaltanti sono tenute ad osservare le fasi e le regole delle procedure di affidamento.

## UNIPA - CASO STUDIO

Il settore degli appalti pubblici è emblematico all'interno della PA, poiché essi non solo sostanziano dei servizi fondamentali per le imprese e i cittadini, ma anche perché riescono a mobilitare una grande quantità di denaro, stimata in una percentuale del PIL pari al 16%<sup>46</sup>.

Alla luce di tali ragioni, si è scelto di dare rilievo al modo in cui le tecniche di reingegnerizzazione stanno riorganizzando le strutture e i servizi attinenti le procedure di gara, con effetti sulla formazione e sulla crescita professionale delle risorse umane.

Le procedure per l'acquisto di beni, l'affidamento dei servizi e l'esecuzione delle opere pubbliche dovrebbero essere totalmente digitalizzate ricorrendo a specifici sistemi elettronici e ad apposite piattaforme telematiche, in modo da ridurre i tempi, i costi e ottimizzare i procedimenti amministrativi.

In nome delle novità normative volte a realizzare una smaterializzazione delle procedure relative agli appalti pubblici totale e trasparente sono state introdotte nuove tecnologie per assicurare il monitoraggio della spesa pubblica e dei risultati, nonché il controllo della qualità.

DigitPA, l'ente che era stato creato per l'attuazione delle politiche governative sostituito dal 2012 dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), nelle sue linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi, consigliava di aderire ad un progetto di *Business Process Reengineering*.

---

<sup>46</sup> Il dato, riportato in una Comunicazione dalla CE al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Europeo Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, si riferisce al 2004. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'Azione per l'attuazione del contesto normativo per gli appalti pubblici elettronici*, 2004.

L'applicazione del BPR ai processi del settore pubblico soddisfa, in ossequio al dettato legislativo, le accresciute esigenze degli utenti, la riduzione della spesa pubblica, un progresso qualitativo e quantitativo delle *performance*<sup>47</sup>.

Per ciò che concerne le procedure di appalto, la reingegnerizzazione dei processi può servirsi della digitalizzazione, della smaterializzazione degli atti amministrativi e di nuovi processi di servizio.

Esistono piattaforme dall'architettura modulare, integrata e scorporabile, progettate in modo da poter combinare i singoli elementi che la compongono in un sistema unico configurabile a seconda delle determinate esigenze del cliente. Ciascun modulo può eseguire anche un solo specifico adempimento tra quelli disponibili nel sistema, ad esempio la programmazione annuale o pluriennale, il loro monitoraggio, la pubblicazione delle informazioni e la loro trasmissione ad altri enti pubblici<sup>48</sup>.

La modifica dei processi organizzativi per migliorare la gestione è il punto cruciale poiché i processi che sovrintendono alla pubblicazione e alla gestione degli appalti pubblici sono stati individuati come aree di debolezza sulle quali intervenire per migliorare i servizi ai cittadini e aumentare l'efficienza.

Le lacune sono state rintracciate in particolare nel funzionamento dei sistemi informativi, nella difficoltà ad accedere alle informazioni, nell'incompletezza degli archivi, la scarsa condivisione delle informazioni, le lungaggini spesso dovute alla rigidità dei processi interni, all'eccessiva complessità delle procedure o alla presenza di problemi insoluti<sup>49</sup>.

Analizzeremo il caso dell'Università degli Studi di Palermo, la quale, volendosi dotare di un sistema informativo integrato per gli approvvigionamenti d'Ateneo, ha acquisito da Cineca la soluzione e-procurement denominata "U-buy".

---

<sup>47</sup> FARNETTI G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>48</sup> Fonte: <http://ggap.it>

<sup>49</sup> PAQ – Pubblica Amministrazione di Qualità, *Nuove soluzioni ai problemi*, in Qualità PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, 30 dicembre 2015.

Il sistema di gestione degli approvvigionamenti è integrato con il sistema di contabilità e gestione del Bilancio Unico e con il protocollo informatico, è collegato online con i sistemi di ANAC e altri Enti certificatori.

Il sistema consente l'individuazione dei fornitori tramite richieste di offerta o procedure di gara; i fornitori, a loro volta, hanno la possibilità di registrarsi online, aggiornare direttamente il proprio catalogo, partecipare alle gare telematiche e grazie al sistema certificato con la firma digitale è eliminato il cartaceo, con notevole riduzione dei tempi delle procedure.

Così l'integrazione delle risorse tecnologiche con quelle organizzative per dà vita ad una configurazione di processo nuova, aumenta la qualità dei servizi erogati, migliora la trasparenza dell'attività amministrativa (con effetti molto positivi sulla legittimazione dell'azione pubblica) e consente di perfezionare i supporti conoscitivi e decisionali per le politiche pubbliche.

Nel settore pubblico, dove la misurazione della efficacia amministrativa non è immediata o esplicita, la reingegnerizzazione è determinante, soprattutto per ridurre la durata dei processi e i costi di gestione, con evidenti effetti sull'efficienza amministrativa.

La reingegnerizzazione di un processo in uso nelle amministrazioni pubbliche presuppone innanzitutto l'eliminazione delle attività inutili e ridondanti, così da ridurre non solo la durata del processo, ma anche il numero di operazioni delle quali si compone.

Lo scopo del BPR per i processi pubblici, come ampiamente dimostrato anche dalle esperienze conseguite in altri Stati, è quello di adire una gestione snella economica e tempestiva delle attività e della comunicazione ai cittadini<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> THONG J.Y.L., YAP C.S., SEAH K.L., *BPR in the Public Sector: the case of the housing development board in Singapore*, in *Journal of management information system*, vol. 17, 1, 2000.

Al fine di incrementare le prestazioni del processo, la reingegnerizzazione dei processi nelle pubbliche amministrazioni deve agire sui livelli operativi e manageriali.

In termini organizzativi, occorre riconfigurare la struttura, mentre a livello operativo si deve mutare la sequenzialità delle attività, portandole in parallelo e integrando quelle svolte in modo frammentato, prevedendo, se è il caso, l'arricchimento e/o la rotazione delle mansioni da parte del personale<sup>51</sup>.

Da quanto appena esposto traspare l'importanza rivestita dalla gestione delle risorse umane, ovvero di una formazione idonea che metta gli operatori in condizione di svolgere le mansioni così come sono state riprogettate.

Tale aspetto è, però, anche uno dei più critici perché richiede la disponibilità di un'ingente dotazione economica e una precisa volontà politica, che si rispecchi in una programmazione degli impegni a medio e lungo termine.

In ultima analisi, al di là del caso rappresentato, va constatato che con l'adozione del Codice dell'Amministrazione Digitale e le più recenti norme in materia di snellimento e dematerializzazione dei procedimenti di appalto, sebbene si sia registrato, rispetto al passato, un notevole passaggio dal funzionamento analogico a quello digitale, l'ottimizzazione del sistema degli appalti tramite la reingegnerizzazione dei processi è un successo conseguito a metà.

La responsabilità è in parte ascrivibile alle stesse norme, laddove esse prevedono, ad esempio, una serie di deroghe per l'obbligatorietà della digitalizzazione<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> MONTANARO D., *Job rotation, la rotazione delle mansioni in azienda e nella pubblica amministrazione*, in *Anclsu*, 22 settembre 2016.

<sup>52</sup> MACELLARI S., *Il nuovo codice degli appalti tra analogico e digitale*, in *The Innovation Group*, 3 novembre 2016.

## **Progetto U-Buy UNIPA**

La soluzione progettuale U-Buy (Cineca), acquisita nel 2017 dall'Università degli Studi di Palermo<sup>53</sup>, è una piattaforma composta da varie applicazioni integrate in grado di supportare l'Ateneo, nella qualità di Stazione Appaltante, nella gestione informatizzata e telematica delle procedure di gara, attraverso l'interazione digitale con gli operatori economici.

Il sistema si basa su un insieme di applicazioni sviluppate in tecnologia web e standard aperti, in grado di garantire scalabilità, sicurezza e interoperabilità per il back-office dell'ufficio gare, abbinate al portale web personalizzato dedicato alla pubblicazione dei dati ai fini della trasparenza e dell'anticorruzione, e alla partecipazione alle gare telematiche da parte dei fornitori.

I moduli del progetto U-Buy da avviare nel 2018 sono:

- il Modulo Elenchi Operatori Economici<sup>54</sup>
- il modulo Appalti & Affidamenti
- il Modulo Comunicazioni ANAC.

Il Modulo Elenchi Operatori Economici è il modulo della suite dedicato alla gestione in modalità completamente telematica dell'elenco operatori economici qualificati per lavori, servizi e forniture. Le imprese possono consultare i bandi attivi e presentare le domande di iscrizione direttamente online.

Integrato con la piattaforma Appalti & Affidamenti, questo modulo consente la gestione completamente telematica delle procedure di gara, sfruttando il portale come interfaccia tra la stazione appaltante e gli operatori economici.

Lo sviluppo di modelli di e-procurement consente di perseguire molteplici obiettivi importanti: in primo luogo quello di migliorare l'efficienza della P.A., attraverso un forte cambiamento organizzativo e gestionale; favorire

---

<sup>53</sup> BRANDANI F., *Project charter Attivazione U-Buy per l'Università degli Studi di Palermo*, CINECA, 2017.

<sup>54</sup> UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO, *Piano integrato d'ateneo*, 2018, p. 95.



l'interoperabilità e la cooperazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni per ridurre i tempi e semplificare le procedure; infine, migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica.

Il Modulo Appalti & Affidamenti è dedicato alla gestione completa di tutto l'iter di espletamento di una procedura di affidamento in modalità telematica.

Il Modulo Comunicazioni ANAC è in grado di supportare la predisposizione delle comunicazioni richieste dall'Autorità per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e trasmissione dei dati in formato aperto, ai sensi dell'art. 1 comma 32 Legge 190/2012, evitando di reinserire informazioni già presenti nella piattaforma.

L'integrazione delle risorse tecnologiche con quelle organizzative per dar vita ad una configurazione di processo inedita, aumenta la qualità dei servizi erogati, migliora la trasparenza dell'attività amministrativa (con effetti molto positivi sulla legittimazione dell'azione pubblica) e consente di perfezionare i supporti conoscitivi e decisionali per le politiche pubbliche.

Nel settore pubblico, dove la misurazione della efficacia amministrativa non è immediata o esplicita, la reingegnerizzazione è determinante, soprattutto per ridurre la durata dei processi e i costi di gestione, con evidenti effetti sull'efficienza amministrativa.

La reingegnerizzazione di un processo in uso nelle amministrazioni pubbliche presuppone innanzitutto l'eliminazione delle attività inutili e ridondanti, così da ridurre non solo la durata del processo, ma anche il numero di operazioni delle quali si compone.

Al fine di incrementare le prestazioni del processo, la reingegnerizzazione dei processi nelle pubbliche amministrazioni deve agire sui livelli operativi e manageriali.

In termini organizzativi, occorre riconfigurare la struttura, mentre a livello operativo si deve mutare la sequenzialità delle attività, portandole in parallelo e

integrando quelle svolte in modo frammentato, prevedendo, se è il caso, l'arricchimento e/o la rotazione delle mansioni da parte del personale<sup>55</sup>.

Da quanto appena esposto traspare l'importanza rivestita dalla gestione delle risorse umane, ovvero di una formazione idonea che metta gli operatori in condizione di svolgere le mansioni così come sono state riprogettate.

Tale aspetto è, però, anche uno dei più critici perché richiede la disponibilità di un'ingente dotazione economica e una precisa volontà politica, che si rispecchi in una programmazione degli impegni a medio e lungo termine.

---

<sup>55</sup> MONTANARO D., *Job rotation, la rotazione delle mansioni in azienda e nella pubblica amministrazione*, in *Anclu*, 22 settembre 2016.

## Conclusioni

Negli ultimi decenni, crescenti esigenze di trasparenza, efficienza ed adattamento alle innovazioni tecnologiche hanno indotto a riformare i sistemi organizzativi e gestionali delle amministrazioni pubbliche.

Si è, conseguentemente, posto un problema riguardante la definizione e la valutazione di strumenti e approcci manageriali per la gestione del cambiamento.

Le amministrazioni funzionano tramite processi, ovvero quell'insieme di attività che trasformano gli *input* in *output*, con lo scopo di soddisfare obiettivi politici ed operativi. I processi posti in atto dalle amministrazioni pubbliche sono la combinazione di singoli servizi, a loro volta costituiti da operazioni dettagliate, come, ad esempio, la compilazione di un modulo.

Le amministrazioni pubbliche devono cercare di rendere i loro processi più efficaci ed efficienti, in termini sia di tempo che denaro, offrendo agli utenti dei servizi facilmente accessibili.

Si rende, pertanto, necessaria un'analisi dettagliata delle attività svolte servendosi delle più innovative tecnologie informatiche, non di rado prendendo in prestito dalle *best practice* del settore privato: l'ottimizzazione dei processi è, ad esempio, un modo per potenziare l'erogazione di un servizio, come la creazione di sportelli unici e la fruizione *online*.

Occorre focalizzare l'attenzione sulla logica per processi e ridisegnare la struttura organizzativa e i sistemi operativi.

Le procedure di reingegnerizzazione dei processi legati agli appalti elettronici consentono una semplificazione considerevole della gestione degli appalti, riducendo gli sprechi, stimolando la concorrenza nel mercato (anche quella transfrontaliera, poiché minori sono gli ostacoli dovuti alla distanza) e assicurando una maggiore accessibilità e trasparenza. Le imprese possono accedere più facilmente agli appalti pubblici, grazie all'automazione e alla centralizzazione delle informazioni relative alle gare di appalto.

I processi reingegnerizzati apportano grandi benefici in termini di riduzione dei costi e dei tempi di svolgimento delle singole procedure di appalto. Anche i tassi di errore si riducono notevolmente, giacché si evitano ridondanze e pleonismi durante le varie fasi della procedura di aggiudicazione, a differenza di quanto non avvenga ricorrendo a documentazione cartacea.

I processi di appalto reingegnerizzati sposano un ideale contemporaneo di sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente, poiché il loro impatto, in termini di consumo di carta, trasporti e necessità di locali per gli archivi, è inferiore rispetto a quelli tradizionali.

Il ricorso a procedure automatizzate e il minore intervento umano riducono la possibilità di corruzione negli appalti pubblici. Vi è una maggiore *accountability* per le amministrazioni e garanzie di trasparenza per i cittadini, i quali possono monitorare ogni fase degli appalti consultando i siti *web* delle amministrazioni. La tracciabilità dei dati e dei documenti prodotti nelle varie fasi delle procedure comporta una maggiore responsabilità degli amministratori che si occupano dei processi di approvvigionamento.

A fronte di tutti questi benefici, però, non si possono tacere alcune criticità nell'applicazione del *Business Process Reengineering* alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

In primo luogo, sebbene l'esperienza di altri Stati mostri come vi sia, nel tempo, un grosso ritorno, la digitalizzazione e l'implementazione degli appalti elettronici richiede grossi investimenti in tutte le fasi della procedura di appalto.

Inoltre, nonostante i numerosi pronunciamenti legislativi o forse proprio a causa del coacervo normativo che si è venuto a creare intorno alla disciplina degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, tale materia non pare avere ancora raggiunto la tanto agognata e declamata semplificazione.

Di questa fondamentale mancanza di coerenza non possono non risentire i tentativi di reingegnerizzazione necessari a riprogrammare i processi,

considerando che le molteplici procedure di appalto contemplate nel nostro ordinamento devono anche soddisfare obblighi di programmazione, di pianificazione, di comunicazione ad altri enti (tra i quali l’Autorità Nazionale Anti corruzione) per garantire la trasparenza.

Un altro ostacolo è rappresentato dalla complessità di una disciplina che comprende aspetti economici, fiscali, legislativi, informatici e tecnici.

Alla luce dello studio proposto in questa sede è possibile affermare che la strada verso la reingegnerizzazione di tutti i processi che sovrintendono le procedure di acquisto delle amministrazioni pubbliche sia ancora da compiersi pienamente, e che essa risente dei ritardi e dei tentennamenti con cui è stata portata avanti negli ultimi anni.

L’auspicio è che l’azione unificatrice esercitata dalle istituzioni europee possa garantire l’adempimento agli impegni presi in sede istituzionale, assicurando benefici reali ai cittadini in termini di qualità, efficacia ed efficienza delle iniziative pubbliche.