

PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E PIANIFICAZIONE DEGLI APPALTI PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI MANDATO: criteri, metodi e strumenti

1- IL CONTESTO

Il Titolo III Parte I del nuovo Codice dei contratti pubblici è relativo a “PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE”.

L'art. 21 è relativo alla “**programmazione**” degli acquisti e dei lavori pubblici, i successivi articoli, dal 23 al 27, trattano i diversi aspetti della “**progettazione**” nell'ambito dei lavori, con un cenno alla progettazione di servizi nel titolo dell'art. 23 ed ai commi 14 e 15. Al comma 14 si fa anche cenno alla progettazione delle forniture. Alla “**pianificazione**” si fa riferimento solo nei commi 8f ed 8bis dell'art. 21, ma limitatamente per le attività delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori.

All'art. 21 comma 1 si specifica che “*Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi, ed il programma triennale dei lavori*”, mentre al comma 8bis si stabilisce che “*la disciplina del presente articolo non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza*”. Inoltre, al comma 8f si stabilisce che “*le modalità di raccordo con la pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza*” saranno definite con decreto del MIT.

Il codice, quindi, attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici, che sono quelle che devono raggiungere gli obiettivi e gestire la spesa della PA, la responsabilità del programma degli acquisti, separandola dalla pianificazione delle attività di chi ha la responsabilità di eseguire le procedure di affidamento. Questo si può interpretare come la intenzione del legislatore di responsabilizzare sulla qualità della spesa, intesa come capacità di contribuire al perseguimento degli obiettivi, chi ha la delega a spendere. Del resto nell'amministrazione è chi ha il potere di spesa che deve specificare come raggiungere gli obiettivi di mandato, come il Codice dei contratti pubblici specifica al comma **ggggg-nonies** dell'articolo 3:

“quadro esigenziale, il documento che viene redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento e che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati”.

Più in generale, le attività richiamate nel codice possono essere definite come:

Programmazione: definizione degli obiettivi, dei modi e dei mezzi (risorse strumentali, umane ed economiche) per raggiungerli entro un determinato orizzonte temporale

Progettazione: specificazione del come raggiungere gli obiettivi, qualificando in termini qualitativi le risorse necessarie

Pianificazione: definizione delle priorità, dei tempi e delle interazioni per lo svolgimento delle attività, allocazione delle risorse necessarie a raggiungere gli obiettivi stabiliti e verifica della loro disponibilità

La formulazione dell'art. 21 non fa cenno all'analisi del fabbisogno e della sua origine, ed è tale da poter lasciare intendere che oggetto della programmazione sono i **singoli appalti**.

In realtà, l'acquisizione di risorse dal mercato è necessaria per perseguire obiettivi di mandato, ed in genere sono necessarie **più risorse** fra loro diverse ma complementari e integrate funzionalmente. Ne consegue che la programmazione dovrebbe essere riferita non tanto ai singoli fabbisogni, quanto al loro complesso in relazione all'obiettivo di mandato che li determina. Programmare gli appalti singolarmente, prescindendo dalla loro eventuale interdipendenza funzionale, riduce la capacità di ottimizzare e razionalizzare la spesa. Questo è vero in particolare quando essi fanno parte di un piano complesso come, ad esempio, nel caso delle infrastrutture, dove coesistono lavori, servizi, forniture. È quindi necessario:

- ✓ focalizzare gli obiettivi e gli eventuali sotto obiettivi di mandato nel cui ambito si determinano i fabbisogni di risorse, e quindi le esigenze di spesa;
- ✓ programmare le esigenze complessive di risorse necessarie a raggiungere l'obiettivo di mandato, individuando quelle che è necessario acquisire dal mercato;
- ✓ qualificare e quantificare, a partire dalle risorse individuate, i reali fabbisogni, valutando i rischi, definendo le strategie di approccio al mercato dell'offerta (cfr. art. 66), i tempi, i modi e le responsabilità per le procedure di affidamento e per il controllo dell'esecuzione;
- ✓ determinare l'entità del costo totale sul ciclo di vita (art. 96) necessario al raggiungimento dell'obiettivo;
- ✓ predisporre criteri, metodi e strumenti per verificare la qualità delle forniture in relazione al soddisfacimento delle esigenze ed al raggiungimento dell'obiettivo di mandato;
- ✓ trasferire il piano degli approvvigionamenti ai soggetti deputati alla sua attuazione (centrali di committenza, soggetti aggregatori, stazioni appaltanti).

2- OBIETTIVO DEL CORSO

Il corso è rivolto a personale delle amministrazioni aggiudicatrici che sono coinvolti nelle attività di "PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE" degli appalti pubblici, così come regolati dal Titolo III Parte I del nuovo Codice dei contratti pubblici.

L'obiettivo è approfondire le conoscenze necessarie a passare, con un approccio strutturato che fornisca criteri, metodi e strumenti, dal piano strategico-operativo delle amministrazioni ("*quadro esigenziale*") al piano delle acquisizioni, attraverso la programmazione biennale dei servizi e forniture e triennale per i lavori ed il piano annuale relativo.

A questo scopo il corso integrerà la trattazione teorica con lavoro e discussioni di gruppo su casi pratici, in modo da contestualizzare le conoscenze e le indicazioni normative del settore.

3- CONTENUTI DEL CORSO

Il corso si articola su otto moduli che coprono il ciclo completo della programmazione, progettazione e pianificazione degli appalti pubblici, dalla individuazione degli obiettivi di mandato alla realizzazione dei programmi biennale e triennale e piano annuale, come previsto dal Codice.

Di seguito sono elencati i moduli e la loro durata:

1. La programmazione degli acquisti e la razionalizzazione della spesa	6 ore
2. Lo sviluppo degli obiettivi di mandato per la programmazione degli acquisti	6 ore
3. Obiettivi e fabbisogno di risorse: l'individuazione ed il dimensionamento	6 ore
4. Lo sviluppo dei progetti dal quadro esigenziale della PA	6 ore
5. La valutazione dei costi sul ciclo di vita delle risorse e l'effetto dei rischi	6 ore
6. La valutazione dell'offerta di mercato ed i rischi di acquisto	6 ore
7. Dagli obiettivi di mandato alla programmazione e progettazione dei lavori pubblici	14 ore
8. La pianificazione: dagli obiettivi di mandato al piano operativo degli acquisti	10 ore

I moduli tratteranno i seguenti argomenti, riservando un adeguato spazio alla trattazione di casi attraverso lavoro di gruppo e discussione:

Modulo		Durata (ore)
1	La programmazione degli acquisti e la razionalizzazione della spesa	6
	<p>La programmazione strategica ed operativa nella PA: la necessità di programmare, progettare e pianificare e gli strumenti necessari</p> <p>Dalla programmazione strategica ed operativa alla programmazione degli acquisti: le previsioni del Codice dei contratti pubblici per servizi, forniture, lavori</p> <p>La programmazione per processi e progetti: i diversi livelli di complessità e la previsione dei fabbisogni di risorse</p> <p>La programmazione come strumento di razionalizzazione della spesa: gli economics alla base degli acquisti ed il ruolo della spending review</p>	
2	Lo sviluppo degli obiettivi di mandato per la programmazione degli acquisti	6
	<p>Il modello del processo di appalto introdotto dal nuovo codice dei contratti, dalla programmazione all'esecuzione, e la relazione tra le sue fasi</p> <p>I passi della fase di programmazione, dal quadro esigenziale al programma</p> <p>L'individuazione degli obiettivi di mandato: ambito delle esigenze e driver, vincoli interni ed esterni, vincoli normativi, disponibilità di risorse, ambito temporale, risultati attesi e metodi di valutazione</p> <p>L'analisi degli elementi che determinano il raggiungimento degli obiettivi, le esigenze ed i driver, i vincoli, le attività da svolgere, le risorse da impiegare</p> <p>L'impostazione dei programmi triennali (lavori) e biennali (servizi e forniture) per obiettivo di mandato</p>	
3	Obiettivi e fabbisogno di risorse: l'individuazione ed il dimensionamento	6
	<p>La identificazione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi e la loro caratterizzazione in termini qualitativi e quantitativi</p> <p>Individuazione dei criteri per valutare il livello di qualità della spesa, in relazione ai bisogni effettivi (benefici da raggiungere).</p> <p>La valutazione della disponibilità e dei vincoli, quali risorse sono interne e quali da acquisire dal mercato</p> <p>Le possibilità di razionalizzazione dei fabbisogni: economie di scala, riutilizzo, livelli qualitativi, gestibilità dei driver</p> <p>Dalla identificazione delle risorse necessarie alla progettazione di servizi, forniture e lavori per la definizione del piano annuale</p> <p>Le esigenze di coordinamento operativo con le centrali di committenza ed i soggetti aggregatori</p>	
4	Lo sviluppo dei progetti dal quadro esigenziale della PA	6
	<p>Come si caratterizza un progetto nell'ambito della programmazione delle acquisizioni</p> <p>L'analisi del contesto settoriale e l'individuazione delle esigenze</p> <p>L'analisi causa-effetto delle esigenze e la costruzione del loro quadro logico in relazione con gli obiettivi di mandato</p> <p>Identificazione delle strategie realisticamente attuabili nell'ambito del quadro degli obiettivi</p> <p>La identificazione dei progetti e delle loro strutture logiche (driver e vincoli, risultati attesi, attività, risorse, budget, tempi di realizzazione)</p> <p>Valutazione delle priorità e programmazione dei progetti identificati</p>	
5	La valutazione dei costi sul ciclo di vita delle risorse e l'effetto dei rischi	6
	<p>L'art. 96 del codice dei contratti pubblici ed il concetto di costo sul ciclo di vita</p> <p>La struttura dei costi per settore merceologico e la sua valutazione</p> <p>Il costo totale sul ciclo di vita come criterio di valutazione in sede di acquisizione (effetto sul criterio dell'OEPV, art. 95)</p> <p>Cos'è il rischio e come si gestisce: i costi indotti nei diversi casi (riparazione, mitigazione, prevenzione)</p> <p>I criteri per la scelta delle strategie di riduzione del rischio minimizzando l'incidenza sul costo totale</p>	

6	La valutazione dell'offerta di mercato ed i rischi di acquisto	6
	<p>La conoscenza dell'offerta di mercato per razionalizzare la spesa e ridurre i rischi</p> <p>L'art. 66, potenzialità, limiti e modalità di utilizzo per migliorare la capacità di programmare gli approvvigionamenti</p> <p>Elementi di analisi dei mercati e delle merceologie. Come utilizzare le informazioni sul rating dei fornitori previsto dal codice</p> <p>Le tipologie dei rischi caratteristici di mercati, tecnologie, strategie commerciali, impatto della supply chain, che condizionano gli approvvigionamenti.</p> <p>Elementi di analisi e gestione dei rischi di acquisto</p>	
7	Dagli obiettivi di mandato alla programmazione e progettazione dei lavori pubblici	14
	<p>L'assegnazione dei compiti: la scelta del RUP ed il profilo professionale obiettivo</p> <p>Definizione della struttura del procurement plan e dei criteri di validazione delle fasi di avanzamento</p> <p>L'individuazione delle condizioni nelle quali l'esecuzione dei lavori richiede l'acquisizione di forniture e servizi. Integrazione del piano dei lavori con quelli delle forniture e servizi. L'uso del procurement plan come strumento di analisi critica e di gestione.</p> <p>L'impostazione del progetto: la definizione del documento di indirizzo alla progettazione con scelta delle modalità di svolgimento dello studio di fattibilità e la definizione delle attività di preparazione dei documenti di gara dei servizi di progettazione e direzione lavori</p> <p>Esecuzione del progetto di fattibilità ed inserimento nell'elenco annuale dei lavori</p> <p>Lo sviluppo del programma dei lavori: la considerazione di tutti gli elementi determinanti per la gestione ottimale della spesa pubblica, impostando criteri, regole, metodi di controllo e valutazione fino dalla fase di programmazione. Gli elementi critici che saranno discussi riguardano:</p> <ul style="list-style-type: none"> Il dibattito pubblico: esigenze e modalità di gestione, dalla fase di concertazione a quella della conferenza dei servizi Esecuzione ed approvazione del progetto definitivo Dal progetto definitivo al progetto esecutivo: il ruolo critico dei documenti di gara (specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione) La direzione dei lavori: caratteristiche e modalità di esecuzione, rischi ed opportunità Il collaudo dei lavori e la misura della qualità delle opere in relazione agli obiettivi 	
8	La pianificazione: dagli obiettivi di mandato al piano operativo degli acquisti	10
	<p>L'importanza della pianificazione nell'ambito della programmazione delle acquisizioni nella PA, anche con l'individuazione degli stakeholder, potenziali attori d'impulso e di blocco del piano o di sue parti</p> <p>La pianificazione come strumento di coordinamento e controllo delle attività di team formali ed informali</p> <p>La pianificazione come strumento per il coordinamento operativo con le centrali di committenza e i soggetti aggregatori</p> <p>La strutturazione delle attività di approvvigionamento come progetti, a partire dai procurement plan e dalla raccolta dei fabbisogni (programmi biennali e triennali, programmi annuali)</p> <p>La definizione dell'ambito del piano (scope of work) e la scomposizione del progetto in unità omogenee pianificabili (work package)</p> <p>Costruzione della struttura logica del piano: work package, durata stimata, sequenza logica e vincoli tra work package, attribuzione delle risorse necessarie, bilanciamento di tempi e costi</p> <p>La definizione del reticolo delle attività, e valutazione della sostenibilità del piano con gli stakeholder e con i responsabili operativi</p>	
Totale ore		60

4- L'ORGANIZZAZIONE DEL CORSO

Le lezioni si terranno presso la facoltà di Economia dell'Università di Roma Tor Vergata, Via Columbia 2, Roma.

L'attività didattica comporterà un impegno di 60 ore complessive, erogate in dieci giorni non consecutivi, per un totale di 10 CFU.

Allo scopo di rendere più agevole la partecipazione di persone che lavorano, riducendo al minimo l'impatto con gli impegni lavorativi, il corso si svolgerà secondo il seguente piano:

- un giorno a settimana (calendario da definire)
- durata sei ore al giorno
- orario 10.00-13.00, 14.00-17.00

La segreteria del corso si impegna a tenere un registro presenze composto da fogli in cui viene apposta la firma del discente. Le firme vengono prese ogni giorno alle ore 10.00 alle 12.45, per quanto concerne le lezioni della mattina, e alle ore 14.00 ed alle 17.00, per quanto concerne le lezioni del pomeriggio. I registri presenza saranno trasmessi alla Direzione Regionale Direzione Metropolitana di Coordinamento al termine del corso.