



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

# I Quaderni dell'Innovazione

L'OUTSOURCING  
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:  
IL CASO INGLESE

*a cura di* CHIARA LACAVA

5



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

# I Quaderni dell'Innovazione

L'OUTSOURCING  
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:  
IL CASO INGLESE

*a cura di* CHIARA LACAVA

# 5



## PRESENTAZIONE

*Tra le linee guida del processo di riforma del Ministero, si afferma l'esigenza di rafforzare l'innovazione nell'attività e nell'organizzazione delle singole strutture, con l'obiettivo di ridurre sensibilmente la spesa complessiva, migliorare l'uso delle risorse umane e strumentali e accrescere l'efficacia dei servizi resi agli utenti interni ed esterni.*

*In questo contesto, il Dipartimento ha avviato, anche in via sperimentale, diversi progetti pilota di intervento allo scopo di razionalizzare le attività, semplificare le procedure e rendere più efficiente ed efficace il lavoro delle persone.*

*La Collana si propone al riguardo di presentare e descrivere i principali obiettivi, contenuti e risultati conseguiti attraverso questi progetti, in modo da contribuire a diffondere, con la più ampia partecipazione delle altre strutture, processi virtuosi di revisione e innovazione dei processi e dell'organizzazione nell'ambito della struttura ministeriale.*

*Il quinto Quaderno della Collana su L'outsourcing nella pubblica amministrazione: il caso inglese trae origine da un seminario interno svolto con la partecipazione di funzionari del Ministero e di rappresentanti del Regno Unito, i quali sono stati invitati ad illustrare il contesto storico, i nodi problematici e le prospettive dell'outsourcing e delle altre forme di partenariato pubblico privato nell'esperienza inglese.*

Giancarlo del Bufalo



## INTRODUZIONE

Il Regno Unito ha già da tempo sviluppato diverse tecniche e forme di esternalizzazione: dalla costituzione delle agenzie alle iniziative per il finanziamento privato, fino alle più recenti forme di partnerships pubblico privato.

Obiettivo di fondo è quello di ottimizzare le strutture amministrative e renderle economicamente più efficienti ed efficaci ricorrendo a criteri e strumenti propri della cultura manageriale e di gestione aziendale.

Questo obiettivo può trovare attuazione attraverso tecniche e metodologie differenti che vanno dall'affidamento a soggetti esterni di attività svolte in precedenza all'interno (outsourcing), fino alla realizzazione e diffusione di forme più sofisticate di sinergie e partnerships pubblico privato, con la costituzione di società miste.

L'esperienza inglese, così ricca e variegata, risulta quindi particolarmente interessante per approfondire il contesto storico e le motivazioni del fenomeno dell'esternalizzazione, le principali problematiche affrontate, le varie metodologie utilizzate, i risultati conseguiti, nonché gli insegnamenti che si possono trarre dai successi e dagli insuccessi.

Il Quaderno, arricchito da manuali e altri documenti operativi, rappresenta in tal senso uno strumento molto utile per le pubbliche amministrazioni che stanno realizzando o progettando iniziative di modernizzazione e valorizzazione delle proprie strutture e attività.

*Luigi Fiorentino*



# INDICE

Presentazione . . . . .	<i>Pag.</i>	3
Introduzione . . . . .	»	5
<b>OUTSOURCING: L'ESPERIENZA INGLESE . . . . .</b>	»	11
1. Il contesto finanziario . . . . .	»	11
2. Che cos'è l'outsourcing? . . . . .	»	11
3. Le motivazioni dell'outsourcing . . . . .	»	12
4. Il Foreign and Commonwealth Office nei primi anni novanta . . . . .	»	13
5. La politica del Governo . . . . .	»	14
6. Le problematiche . . . . .	»	15
7. L'esperienza di cambiamento del Foreign Office . . . . .	»	16
8. Gli sviluppi recenti . . . . .	»	18
9. I risultati del Foreign Office . . . . .	»	19
10. Alcuni suggerimenti . . . . .	»	20
11. Da dove partire? . . . . .	»	21
12. La metodologia . . . . .	»	21

## ALLEGATI

<b>ALLEGATO I – GUIDA ALL'OUTSOURCING . . . . .</b>	»	25
---	---	----

### PARTE I – STRATEGIA POLITICA E RESPONSABILITÀ

1. INTRODUZIONE . . . . .	»	27
2. RESPONSABILITÀ IN MATERIA DI TEST DI MERCATO . . . . .	»	28
3. RICORSO A CONSULENTI ESTERNI . . . . .	»	29
4. CONSULTAZIONE DEL PERSONALE E DEI SINDACATI . . . . .	»	30



## PARTE II – GESTIONE DEI PROGETTI DI OUTSOURCING

5. PROGRAMMA DI ESECUZIONE DEL PROGETTO . . . . . *Pag.* 31

## PARTE III – VALUTAZIONE DELLA PRODUZIONE DEL SERVIZIO

6. VALUTAZIONE DELLA PRODUZIONE DEL SERVIZIO E DEFINIZIONE DEI COSTI  
CORRENTI . . . . . » 37

## PARTE IV – PREPARAZIONE DELLA GARA

7. STRATEGIA DI GARA, BENCHMARKING DEI COSTI CORRENTI, SPECIFICA DEL  
SERVIZIO, DOCUMENTI CONTRATTUALI . . . . . » 39

## PARTE V – GARA

8. SELEZIONE DEGLI OFFERENTI . . . . . » 45

## PARTE VI – VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA INTERNA E PREPARAZIONE DELL'OFFERTA INTERNA

9. VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA E PREPARAZIONE DELL'OFFERTA INTERNA . . . . . » 49  
10. DETERMINAZIONE DEI COSTI DELLE OFFERTA INTERNE . . . . . » 54

## PARTE VII – VALUTAZIONE DELLE OFFERTE; RACCOMANDAZIONE FINALE

11. VALUTAZIONE DELLE OFFERTE . . . . . » 63  
12. DECISIONE/RISULTATO DELLA GARA . . . . . » 66

## PARTE VIII - VERIFICA DELLE PRESTAZIONI; ESERCIZIO DELLE RESPONSABILITÀ

13. VERIFICA E VALUTAZIONE DELLE «PRESTAZIONI DEI FORNITORI ESTERNI AGGIUDICATARI» . . . . . » 69  
14. ESERCIZIO DELLE RESPONSABILITÀ . . . . . » 71

ALLEGATO A - UN ESEMPIO DI FORMATO PER IL PROGRAMMA DI ESECUZIONE DEL PROGETTO . . . . .	Pag.	73
ALLEGATO B - LISTA DI VERIFICA DEI COSTI E TRATTAMENTO CONSIGLIATO . . . . .	»	83
ALLEGATO C - TRATTAMENTO DEI COSTI IN SEDE DI VALUTAZIONE . . . . .	»	87
ALLEGATO D - ESEMPI DI CALCOLO DELL'AMMORTAMENTO E DEL COSTO DEL CAPITALE - CALCOLO DELL'AMMORTAMENTO - COSTI SUPERIORI A £ 1.000 . . . . .	»	101
ALLEGATO E - TEST DI MERCATO AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI BRITANNICO: GLOSSARIO . . . . .	»	105
 <b>ALLEGATO II – PARTNERSHIPS PUBBLICO PRIVATO: La professionalità britannica al servizio dei mercati internazionali . . . . .</b>	 »	 119
Introduzione . . . . .	»	123
Perché una brochure sulla Partnership Pubblico-Privato (PPP)? . . . . .	»	123
Che ruolo svolge l'IFSL? . . . . .	»	123
 <b>PARTE 1 – IL PUNTO DI PARTENZA – DEFINIZIONE E ANALISI DEL CONCETTO DI PPP E LAVORO PRELIMINARE</b>		
Che cosa è la Partnership Pubblico-Privato? . . . . .	»	125
Perché le autorità pubbliche o statali dovrebbero ricorrere alla PPP? . . . . .	»	125
Quali benefici comporta? . . . . .	»	126
Quali sono i requisiti da soddisfare affinché un programma di PPP abbia successo? . . . . .	»	127
 <b>PARTE 2 – QUALI INSEGNAMENTI HA TRATTO IL REGNO UNITO DALLO SVILUPPO DELLA PPP?</b>		
In che modo si è evoluto il concetto di PPP nel Regno Unito? . . . . .	»	129
Quanti progetti di Iniziativa per il Finanziamento Privato (PFI) sono stati varati nel Regno Unito? . . . . .	»	131
Quali sono gli elementi essenziali per un buon rapporto costi/ benefici nel settore pubblico? . . . . .	»	131
Quali sono le principali critiche rivolte alla PFI e come controbattere a tali critiche? . . . . .	»	132
Quali sono le preoccupazioni del settore privato rispetto alla PFI? . . . . .	»	132
Verso il futuro: Sviluppare politiche adatte ad un mercato in via di maturazione . . . . .	»	132

PARTE 3 – QUALI SONO GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA PPP  
E CHE RUOLO SVOLGE IL PATRIMONIO DI ESPERIENZE  
DELLE ORGANIZZAZIONI PRESENTI NEL REGNO UNITO?

Quali sono i fattori decisivi per ben strutturare un progetto di PPP? . . .	<i>Pag.</i>	135
Struttura e contesto contrattuale . . . . .	»	136

PARTE 4 – QUALI SONO LE POSSIBILITÀ DI ESPANSIONE  
DEL MERCATO DELLE PPP?

In quali Paesi e settori si è già radicato lo strumento delle PPP? . . . .	».	139
Quali sono le principali sfide da superare per l'attuazione di programmi di PPP? . . . . .	»	139
Applicazione della PPP al settore privato . . . . .	»	140
Lo studio di un caso: La globalizzazione delle PPP nel settore sanitario . . .	»	140
Il modello britannico di PPP nel settore sanitario . . . . .	»	141
Il mercato britannico delle PPP nel settore sanitario . . . . .	»	141
Sviluppi internazionali nel settore sanitario . . . . .	»	141

# OUTSOURCING: L'ESPERIENZA INGLESE

di *Michael Gower*<sup>1)</sup>

## 1. IL CONTESTO FINANZIARIO

Come in altri paesi europei ed extraeuropei, anche nel Regno Unito la pubblica amministrazione è sottoposta a pressioni: i cittadini chiedono il miglioramento della qualità e l'ampliamento della gamma dei servizi pubblici erogati. Questa domanda, in parte ascrivibile all'invecchiamento della popolazione, esprime maggiori aspettative di innalzamento della qualità dei servizi pubblici, fino a portarla agli standard offerti dal settore privato.

Nel Regno Unito, le richieste di finanziamento da parte del Servizio Sanitario e dell'Istruzione Pubblica esercitano considerevoli pressioni su altre spese pubbliche, data la comprensibile riluttanza dei politici ad appesantire il carico fiscale. Anche i Governi si mostrano restii ad indebolire la competitività dell'economia assorbendo quote maggiori del PNL. Un recente sondaggio, riportato sul «Times», ha rivelato che il 61% dei cittadini è contrario ad un aumento delle imposte per finanziare il miglioramento della qualità dei servizi.

Di conseguenza, è necessario incrementare la produttività del settore pubblico e, ove possibile, ottenere un migliore rapporto prezzo/prestazioni («more bangs for our bucks»). La maggior parte dei tentativi di incremento della produttività ricadono in due categorie: le soluzioni interne, che comportano l'adozione di qualche tipo di progetto di miglioramento delle prestazioni, e le varie alternative esterne di outsourcing. L'outsourcing fa parte quindi dello strumentario che hanno a disposizione i dirigenti pubblici per contenere i costi e migliorare la qualità dei servizi.

## 2. CHE COS'È L'OUTSOURCING?

Si propone la seguente definizione: «un processo attraverso il quale un'organizzazione affida ad un terzo (colui che viene coinvolto nel rapporto contrattuale) la realizzazione e la gestione di determinati dipartimenti, sezioni o funzioni dell'organizzazione stessa».

<sup>1)</sup> Michael Gower, «Fellow» del «Chartered Institute of Purchasing and Supply», ha un'esperienza venticinquennale di acquisti, appalti ed outsourcing. Per 12 anni, ha lavorato per la Shell, il gruppo petrolifero internazionale. Nel 1988, il Governo britannico ha chiesto alla Shell di distaccare Michael Gower presso il Ministero degli esteri («Foreign Office») con l'incarico di contribuire al miglioramento dell'efficienza degli approvvigionamenti ed alla valorizzazione dei rapporti di partenariato con il settore privato. Da 10 anni, Michael Gower è Direttore del Servizio Acquisti e Appalti del Foreign Office. Il 6 dicembre 2001 il prof. Gower ha svolto un seminario presso il Ministero dell'economia e delle finanze sull'esperienza inglese di outsourcing, da cui è tratto il testo pubblicato.

Esiste quindi una netta differenza fra il concetto di «contracting» (contratto di appalto), in cui il committente mantiene il controllo del processo e cioè dice al fornitore come svolgere il lavoro, e il concetto di «outsourcing» (esternalizzazione), dove il committente individua il risultato atteso senza specificare al fornitore come realizzare il compito affidatogli. Si esclude altresì dalla definizione quei progetti e programmi che vengono attuati una tantum, ad es. la costruzione di un edificio per ospitare un nuovo sistema informatico. Mentre per questi progetti vengono chiaramente individuate le date di avvio e di conclusione dei lavori, l'attività esternalizzata, oggetto del contratto, ha carattere continuativo e quindi perdura anche dopo la scadenza dello stesso.

### 3. LE MOTIVAZIONI DELL'OUTSOURCING

a) *Attività caratterizzanti («core»)*. Le grandi imprese tendono a focalizzarsi sulle attività che svolgono meglio, dismettendo quelle periferiche e non caratterizzanti («no-core»). Anche nella pubblica amministrazione occorre quindi concentrare l'attenzione sulle attività di tipo «core» e su quelle che si è in grado di svolgere meglio, affidando invece all'esterno le attività non essenziali dell'organizzazione. È preferibile, infatti, ricorrere in questi casi a contraenti specializzati e servizi di supporto esterni che possono introdurre nuove idee e maggiore flessibilità nell'organizzazione rispetto a quanto si potrebbe fare internamente.

b) *Costi*. L'outsourcing consente di ridurre i costi, in quanto è meglio attingere ad un mercato concorrenziale come quello del settore privato, piuttosto che contare su un fornitore interno operante in regime di monopolio. Gli operatori privati non soltanto hanno una migliore conoscenza dei corrispettivi e dei pacchetti tariffari vigenti nei vari comparti specialistici, ma dispongono anche del tempo e della motivazione necessari per sviluppare processi di business che producano anche una maggiore efficienza. La pubblica amministrazione ha sempre avuto difficoltà a realizzare economie di scala nelle spese di approvvigionamento dei vari enti pubblici, mentre i soggetti privati possono avere i margini necessari per conseguire maggiori economie di scala.

Con l'outsourcing, inoltre, i costi si rendono più visibili. La nostra esperienza dimostra, in particolare, che è possibile economizzare sensibilizzando l'organizzazione al problema dei costi. Quando si conosce il costo di un determinato servizio che viene reso, si presta maggiore attenzione nel valutarne la necessità e, se il servizio risulta necessario, si cerca di non eccedere nelle prestazioni richieste. La presenza poi, nell'ambito dell'organizzazione, di una componente concorrenziale del settore privato può indurre cambiamenti di comportamento anche nelle attività interne coesistenti. Il fatto che la concorrenza sia una possibilità costituisce infatti di per sé un ulteriore incentivo per i fornitori interni a valutare i processi e la disponibilità di risorse e ad introdurre dei miglioramenti.

c) *Migliore qualità dei servizi*. Il settore privato può fornire servizi di migliore qualità?. Una domanda difficile. E' ovvio che il soggetto pubblico è in grado di produrre servizi di qualità. Tuttavia, in passato, questo risultato è stato raggiunto più per motivi di prassi e di consuetudine che come conseguenza di precise scelte manageriali. Quando invece si affidano servizi al soggetto privato, gli standard di qualità richiesti

devono essere esplicitati nei documenti contrattuali. Ciò significa che occorre passare da una serie di rapporti interni di tipo burocratico ad un rapporto di natura contrattuale o semi-contrattuale.

d) *Flessibilità e focalizzazione dell'organizzazione.* Idealmente, l'outsourcing delle attività «no-core» permette agli alti funzionari pubblici di focalizzarsi sui loro compiti essenziali, senza essere distolti da attività necessarie, ma con basso livello di priorità. La maggiore flessibilità, invece, deriva dal fatto che spesso, per i fornitori esterni, è più facile rispondere tempestivamente alle variazioni della domanda.

e) *Competenze ed esperienze.* L'outsourcing gestito in modo oculato può ampliare notevolmente la gamma di competenze ed esperienze dell'organizzazione, specialmente nel settore informatico dove il personale interno può avere difficoltà a tenersi al passo con il cambiamento. Inoltre, può risultare difficile attrarre o trattene- re personale qualificato. I fornitori esterni, invece, possono spesso accedere a risorse che utilizzano con successo le tecnologie di punta.

f) *Ricadute positive.* Nel Regno Unito sono stati condotti pochi studi sulle ricadute positive che le politiche di outsourcing adottate dal Governo generano nel settore privato allargato. Mano a mano che il settore pubblico diventa più flessibile, innovativo e creativo, anche i committenti pubblici diventano più esigenti nei confronti dei fornitori esterni. Inoltre, il crescere della domanda da parte del settore pubblico ha creato enormi opportunità di mercato per le società che si specializzano in questo campo, con effetto trainante sul resto dell'economia. Nel Regno Unito, le imprese del terziario che si sono sviluppate più rapidamente sono quelle che hanno iniziato l'attività cogliendo le opportunità di outsourcing offerte dal Governo: Capita, Serco, Carillion, W S Atkins, Aquamen, Price Waterhouse Coopers e, naturalmente, alcuni dei principali attori statunitensi, quali EDS, IBM e Accenture. Sono state anche create nuove imprese, a mano a mano che le organizzazioni pubbliche sono passate al settore privato, come nel caso di «Management Buyout» o di «Trade Sales». Molte di queste «nuove» imprese si stanno ora espandendo rapidamente o vengono assorbite da altre.

#### 4. IL FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE NEI PRIMI ANNI NOVANTA

Nei primi anni '90, il British Foreign Office (FCO), il Ministero degli esteri inglese, non si differenziava sostanzialmente da molti altri enti pubblici del Regno Unito. Quasi tutti i servizi erano prodotti internamente. Si avevano addetti alle pulizie e alla manutenzione, fabbri, fattorini, autisti e meccanici. Si disponeva di un patrimonio di grande valore ma scarsamente efficiente. I beni e i diritti di proprietà intellettuale dei quali il Ministero era titolare non erano adeguatamente utilizzati o valorizzati. Esisteva un sistema che rilevava pesi e carichi di lavoro, ma non si parlava di analizzare i sotto-stanti processi di business o le modalità di svolgimento del lavoro. Si facevano investimenti in nuove tecnologie, ma non si riusciva ad essere efficienti nell'assicurare che gli investimenti producessero un cambiamento o benefici tangibili.

Il sistema di determinazione dei costi era quello sviluppato dal Primo Ministro Gladstone dopo le riforme Northcote-Trevelyan negli anni 1870. Dominava la liquidità e nessuno aveva mai sentito parlare di contabilità delle risorse. Non tutti i costi degli investimenti pubblici si riflettevano nella contabilità del Ministero. Si aveva una base

di costi fissi ed era difficile rispondere ai cambiamenti della domanda. Nelle attività di tipo «core» o di interfaccia con l'utente («front of house»), i servizi venivano forniti a titolo gratuito. Si aveva quello che veniva dato, non necessariamente quello di cui si aveva bisogno. Stanziamenti e modifiche di destinazione delle risorse venivano deliberati a livello centrale.

Il concetto di «cliente» era sconosciuto e, se interpellati, la maggior parte dei fornitori interni dicevano di non avere clienti o non sapevano quanti e chi fossero. Rispondere alle esigenze del cliente o assicurare la «customer satisfaction» erano concetti del tutto estranei.

Agli inizi degli anni '90, quando il settore pubblico è stato costretto a fronteggiare, per la prima volta, la concorrenza, questi atteggiamenti sono dovuti cambiare.

## 5. LA POLITICA DEL GOVERNO

Il Governo di Margaret Thatcher ha guardato al settore privato per individuare gli esempi di outsourcing che avessero avuto esito positivo. Questa spinta si è accompagnata ad una serie di importanti iniziative che hanno incentivato il ricorso all'outsourcing fra gli enti pubblici.

1986 – Using Private Enterprise in Government

1991 – White Paper: Competing for Quality

1994 - White Paper: Continuity and Change

Agli inizi, nel 1986, questa politica è stata cauta e misurata. Ci è stato chiesto di prendere in considerazione i servizi di pulizia, ristorazione, sicurezza, vigilanza e manutenzione. Gli enti pubblici che fino ad allora avevano fornito materiali e attrezzature d'ufficio, servizi di informazione e informatici a tutti i Ministeri sono stati aperti alla concorrenza e, successivamente, soppressi.

Nel 1991, questa impostazione è invece diventata più estesa, con conseguenti problematiche, e ci è stato chiesto di definire le attività, suddividendole in «core» e «no-core». Un concetto utile all'epoca, ma che deve essere oggi attentamente dosato. Basti pensare al problema di stabilire se i servizi informatici sono un'attività «core» o «no-core».

Parallelamente, è stata elaborata una strategia politica nelle seguenti aree:

1. *Le «Next Steps Agencies».* Nei primi anni '90, il Governo ha costituito le cosiddette «Next Steps Agencies», alle quali ha trasferito le funzioni operative dei Ministeri, al fine di consentire agli stessi di concentrarsi meglio sulla formulazione delle politiche. Molti Ministeri, soprattutto quelli di maggiori dimensioni, sono stati scorporati e le funzioni esecutive sono state affidate ad agenzie con il compito di conseguire risultati specifici. Le agenzie hanno un responsabile («Chief Executive») e sono legate al Ministero di origine da un accordo-quadro. Esse hanno inoltre assorbito gran parte del personale che prima prestava servizio nell'amministrazione. Il Foreign Office ha un'unica piccolissima «Executive Agency». Negli anni recenti, sono state create poche nuove agenzie.

Sul piano dei risultati, sussistono dubbi che queste agenzie abbiano comportato notevoli miglioramenti. Nei casi peggiori, si ha l'impressione che i processi di business

e le strutture del passato siano rimasti intatti; mentre le uniche cose che sono cambiate sono la facciata o l'immagine («branding»). I Ministeri di origine forse si sono maggiormente focalizzati sulle loro attività, ma il miglioramento dell'efficienza delle agenzie è stato scarso. Altre agenzie, invece, hanno recepito l'idea del cambiamento e i Chief Executive reclutati nel settore privato hanno trasformato le modalità di gestione del lavoro, generando ragguardevoli guadagni di efficienza.

2. *La «Private Finance Initiative».* Con la «Private Finance Initiative» (PFI) - iniziativa per il finanziamento privato – si è cercato di contrastare la lentezza del cambiamento, sfruttando con riferimento all'outsourcing l'esperienza che si era maturata nella privatizzazione delle grandi imprese. La PFI contiene infatti elementi del programma di privatizzazioni e dei contratti di appalto. L'operazione di privatizzazione ha trasferito agli operatori privati la proprietà e la gestione del business. L'introduzione delle professionalità e del management del settore privato, nonché la disciplina finanziaria del mercato, hanno contribuito a determinare drastici cambiamenti nei settori delle telecomunicazioni, della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, ecc.

La PFI si è sviluppata a ritmo lento, su scala limitata e con tutte le difficoltà che caratterizzano il «market testing». In base alla PFI, i contratti di appalto aggiudicati ai fornitori privati hanno una durata di 25-30 anni. Tali contratti prevedono in genere che l'appaltatore non si limiti all'erogazione di servizi ma che provveda anche ad acquisire i beni necessari per l'esercizio dell'attività. Vi è quindi una componente di investimento di capitali (acquisizione dei beni strumentali) ed una componente di fornitura di servizi (outsourcing). La PFI ha portato, per la prima volta, la competenza e l'esperienza della «City» nell'ambito degli appalti pubblici. L'impatto di questa nuova mentalità e di questo ambizioso disegno è stato incisivo, anche se la PFI ha avuto risultati contrastanti, suscitando notevoli controversie.

3. *Obbligatorietà delle procedure di gara.* Il Governo ha continuato ad esercitare pressioni sulle autorità locali affinché la manodopera diretta ed i fornitori interni di servizi fossero messi in concorrenza con gli operatori privati.

## 6. LE PROBLEMATICHE

Le scelte del Governo nei primi anni '90 si sono dimostrate in gran parte errate. E' stata applicata questa politica in modo generalizzato, ritenendo che tutti i servizi potessero essere aperti alla concorrenza (secondo un approccio integralista). Ciò ha portato ad una situazione di caos sul mercato privato, dove alcuni Ministeri hanno affidato a terzi piccoli pacchetti di attività, mentre altri non hanno compreso le complesse procedure di gara e di approvvigionamento che dovevano essere messe in atto. Si è così cercato di creare nuovi mercati in aree dove non esisteva un mercato privato, con un aumento considerevole dei costi transazionali.

Di conseguenza, queste scelte sono state quindi ben presto definite «dottrinarie», in quanto il Governo sembrava privilegiare il settore privato rispetto a quello pubblico. Nonostante le voci contrarie, questa convinzione ha continuato a guadagnare credito ed il problema si è aggravato quando il Governo ha imposto il ricorso a società di consulenza per individuare le aree target da aprire alla concorrenza.



Inoltre, questa politica è stata pilotata a livello centrale, cioè dal «Cabinet Office» e dal Tesoro, con un pesante intervento ministeriale verso obiettivi ambiziosi, l'applicazione generalizzata del nuovo sistema a tutti i servizi ed una scarsissima conoscenza delle strutture organizzative necessarie per la gestione dei servizi affidati a terzi. Per avere successo, invece, queste iniziative devono assicurare alle singole direzioni e uffici il senso di beneficio che ne può derivare e non essere semplicemente imposte dall'alto.

Il Governo ha spinto poi sulla necessità di dare agli enti pubblici l'opportunità di competere testa a testa con i soggetti privati, proponendo gare interne per i servizi da appaltare. Questa prassi, adottata prima dagli enti locali, è stata successivamente estesa anche ai Ministeri del Governo centrale. Anche se, dal punto di vista dei dipendenti, questa politica ha avuto qualche merito, essa ha fatto lievitare i costi ed allungato i tempi delle operazioni di esternalizzazione dei servizi. Sarebbe stato invece preferibile fare un raffronto ad esempio tra le offerte provenienti dall'esterno e i servizi forniti internamente. Le spese sostenute dai Ministeri per «management consultants» sono state inoltre ingenti e, spesso, inutili.

Infine, l'adozione generalizzata del market testing non ha tenuto presenti le capacità del mercato di mettere a disposizione quello di cui le amministrazioni avevano bisogno, soprattutto quando si trattava di pacchetti di servizi che venivano accorpatisi in grossi contratti. Ad esempio, l'Inland Revenue (servizio delle entrate) ha affidato a terzi gran parte delle sue attività nel settore della teleinformatica, per scoprire poi che i contratti aggiudicati erano difficili da gestire e che gli appaltatori avevano poca esperienza di fornitura su larga scala di servizi di importanza critica. I responsabili dell'elaborazione delle politiche conoscevano poco l'incidenza che il market testing avrebbe potuto avere sull'organizzazione di origine.

In base all'esperienza, al Foreign Office, ci si è ben presto resi conto che occorreva un cambiamento più drastico, se si volevano raccogliere i frutti dell'outsourcing o le sue sfide. L'outsourcing o, meglio, la minaccia dell'outsourcing, ha pertanto determinato un radicale cambiamento di rotta nelle modalità di lavoro dell'organizzazione e del personale del Ministero.

## 7. L'ESPERIENZA DI CAMBIAMENTO DEL FOREIGN OFFICE

*a) Struttura.* Il Foreign Office ha avuto la fortuna di disporre di persone che avevano maturato esperienza nel settore privato e, soprattutto, in materia di outsourcing. E' risultato subito chiaro che la struttura tradizionale del Foreign Office dovesse essere profondamente modificata. Originariamente, le funzioni amministrative o di supporto - servizi, risorse umane, finanza, approvvigionamenti - erano raggruppate intorno ad un certo numero di Direttori, ciascuno con la propria sfera di competenza nell'ambito del Ministero secondo la struttura gerarchica tradizionale. In una prima fase, la funzione amministrativa è stata scorporata in tre aree distinte: Gestione Risorse, Personale e Servizi. Questa operazione non è avvenuta da un giorno all'altro. Ci è voluto infatti molto tempo per separare la parte «produzione di servizi» dalla parte «committente» o di formulazione delle politiche. Ad esempio, nella Direzione del Personale, si è dovuto separare il personale addetto ai viaggi ed al trasferimento degli effetti personali dei funzionari da quello incaricato delle retribuzioni e delle indennità. Occorreva infatti disaggregare l'organizzazione in modo tale da trattenere presso la

struttura le unità responsabili della formulazione delle politiche e delle strategie, rispetto a coloro che producevano servizi. L'Organizzazione Servizi è diventata così la più ampia unità della nuova struttura e le è stata affidata la responsabilità di tutti i servizi di supporto. Se fosse stata adottata l'agenda delle Next Steps Agencies, questa organizzazione si sarebbe trasformata in Agenzia. Successivamente, verso la fine degli anni '90, è stato dato ulteriore impulso a questo processo, separando le funzioni Informatica, Sicurezza e Strategia Immobiliare dall'Organizzazione Servizi.

b) *Funzioni «lato committente»*. È importante che l'organizzazione mantenga il controllo di alcune tematiche-chiave: il grande dilemma di chi esternalizza i servizi. L'affidamento generalizzato di servizi ai soggetti privati può rendere, infatti, l'ente pubblico vulnerabile nei confronti di grossi fornitori, potenzialmente monopolistici, i quali possono strumentalizzare tale rapporto. Non bisogna inoltre gettare via le capacità interne di adattamento e di innovazione. Occorre poi tenersi in contatto con le tecnologie e le professionalità che hanno una rilevanza critica. Ogni organizzazione è diversa, ma al Foreign Office sono state individuate la sicurezza, il patrimonio immobiliare, le nuove tecnologie informatiche (ICT) e gli acquisti come quattro aree strategiche in cui le professionalità dovevano rimanere al «centro» dell'organizzazione. Per quanto riguarda la gestione del patrimonio immobiliare, le questioni riguardano le dimensioni ed il valore delle sedi diplomatiche che il Ministero possiede all'estero, mentre per l'informatica i problemi derivano dalla dipendenza dalle comunicazioni avanzate e dalle nuove tecnologie (strategie di e-business disponibili). La centralità della sicurezza in tutti gli aspetti delle attività è scontata. Lo stesso vale per l'importanza delle professionalità in materia contrattuale e di acquisti.

c) *Creazione di «business unit»*. Un altro importante obiettivo perseguito consisteva nella creazione di business unit fra i numerosissimi fornitori interni che aveva il Ministero. Sono state pertanto costituite business unit finalizzate al conseguimento di risultati specifici (20-30), alcune riguardanti servizi interni che sono rimasti tali, altre invece servizi che sono stati sottoposti al market testing. Si voleva così facilitare la gestione del trasferimento delle funzioni al settore privato, nel caso in cui le business unit fossero state esternalizzate. Esempi di business unit esistenti all'interno del FCO sono: Formazione linguistica; Immobili; Logistica; Tipografia; Acquisti; Viaggi; Servizi tecnici; Biblioteca e archivi; Conferenze/Visite; Posta; Consulenza.

d) *Concorrenza*. A livello centrale, il Foreign Office ha continuato ad esercitare pressioni sulle business unit, sottoponendole ad una valutazione delle prestazioni ogni cinque anni. È stato predisposto un programma generale, in base al quale si determina se la funzione svolta da ciascuna business unit deve essere soppressa, esternalizzata, o se l'internalizzazione del servizio deve continuare con alcuni cambiamenti strutturali. Mentre in passato esisteva un clima di concorrenza spinta con il settore privato, sono stati adottati via via e in misura crescente strumenti di benchmarking e di tipo comparativo, che consentono di stabilire se un fornitore di servizi continua ad essere efficiente o è inefficiente.

e) *Sistemi finanziari*. Parallelamente alla nuova struttura finanziaria ed alla creazione di business unit, sono stati attivati nuovi sistemi di gestione finanziaria per sostenere la nuova cultura che si voleva creare. I budget sono stati tolti ai fornitori e dati ai loro clienti. L'impatto di questo cambiamento è stato notevole. I clienti sono diventati dei veri clienti: pagano i servizi dei quali hanno bisogno, si aspettano dai for-

nitori di essere trattati come clienti e chiedono servizi di migliore qualità, che devono essere erogati puntualmente e in base ad uno specifico standard. I meccanismi del mercato consentono così di gestire meglio gli stanziamenti di bilancio destinati ai fornitori, rispetto al precedente sistema di controllo centralizzato. A loro volta, i fornitori devono far quadrare il bilancio. Se la domanda diminuisce, devono abbassare i costi. Questo processo di controllo esterno da parte del «centro» è potenziato dai meccanismi del mercato, in cui i clienti decidono di quali servizi hanno bisogno e quando. Se, ad esempio, si vede che la richiesta di determinati servizi diminuisce in modo consistente, l'unità del fornitore di servizi è destinata a scomparire.

*f) Competenze in materia di acquisti e appalti.* È evidente che, in questa nuova struttura, occorra un maggior numero di persone con professionalità adeguate in materia di acquisti e appalti, che devono conoscere il mercato privato, avere familiarità con le procedure di valutazione delle offerte, con i contratti e con la loro gestione. Per i contratti specialistici e più complessi, si deve poi fare ricorso al settore privato per disporre di esperti di questioni legali, valutazioni finanziarie e aspetti tecnici. È infatti essenziale che il management segua attentamente ciascuna delle fasi del sistema di outsourcing - dalla selezione degli offerenti, alla negoziazione dei contratti fino alla gestione delle attività.

*g) Contratti e «Service Level Agreements».* A mano a mano che l'Organizzazione Servizi si è evoluta, è stato adottato un sistema ad economia mista per l'erogazione dei servizi, il quale prevede rapporti contrattuali veri e propri con i soggetti privati per i servizi esternalizzati e «Service Level Agreements» (SLA - accordi per la qualità del servizio) con le business unit interne. Contratti e SLA hanno clausole e oggetti analoghi: vi sono riportati, in dettaglio, gli standard che l'organizzazione richiede e le modalità di calcolo dei prezzi. In particolare, per quanto riguarda i contratti, si deve definire chiaramente la «strategia di uscita» alla scadenza del rapporto contrattuale. Anche per i servizi mantenuti all'interno si esce pertanto dalla logica burocratica tradizionale, in quanto tramite gli SLA si identifica esattamente ciò che si richiede ad un servizio interno e quello che si è pronti a pagare.

*h) Miglioramento del business.* La qualità del servizio è importante tanto quanto il prezzo. Sono stati fatti molti sforzi affinché i fornitori adottassero sistemi di qualità conformi allo standard internazionale ISO 9000. Anche i fornitori interni hanno quindi varato progetti di miglioramento della «performance» basati su modelli di eccellenza (Business Excellence Model) e su tecniche di reingegnerizzazione dei processi (Business Process Reengineering). Il processo di cambiamento ha comportato pertanto un miglioramento complessivo dell'organizzazione, in quanto gli stessi servizi interni hanno mostrato maggiore interesse ed impegno per accrescere la qualità. Si può dire in tal senso che la possibilità di concorrenza è stimolante quanto la concorrenza stessa.

## 8. GLI SVILUPPI RECENTI

1. Con l'insediamento del nuovo Governo nel 1997, la situazione sul fronte dell'outsourcing è rimasta invariata («business as usual»). Le procedure di «Better Quality Services in Central Government» (miglioramento della qualità dei servizi della pubblica amministrazione a livello centrale) e «Best Value Approach in Local

Government» (miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione a livello locale) esigono che le varie organizzazioni procedano ad una valutazione delle alternative di outsourcing. Per quanto riguarda il market testing, sono intervenuti alcuni cambiamenti dopo l'introduzione dei cosiddetti «12 guiding principles» (12 principi guida), i quali pongono particolare accento sul miglioramento della comunicazione con il personale e della tutela delle condizioni di lavoro, e sulla necessità di basare i processi decisionali sui costi ottimali, invece che sulla preferenza al soggetto privato. La costituzione di altre Next Steps Agencies, che aveva avuto un rallentamento durante il mandato del Primo Ministro John Major, si è praticamente esaurita. Un dato interessante: alcune delle agenzie esistenti sono state privatizzate, mentre altre sono state riassorbite dai dicasteri di origine. I Ministri hanno deciso inoltre di rilanciare la PFI quale strumento per incrementare gli investimenti nelle infrastrutture pubbliche. Nel contempo, il campo di applicazione della PFI è stato esteso fino ad includere il più ampio concetto di «Private Public Partnerships» (PPP - partnership mista pubblico-privato). Alcuni osservatori vedono in questi sviluppi un cambiamento, altri soltanto un rinnovo della facciata o dell'immagine («rebranding»).

2. Grazie alle reazioni dei cittadini a questi cambiamenti, i sindacati hanno potuto creare una lobby molto più compatta contro il ricorso continuo alla PFI, che vedono come uno strumento per determinare un maggiore coinvolgimento del settore privato in quelle che sono tradizionalmente le sfere di influenza del settore pubblico. Il dibattito aperto dai sindacati ha suscitato una riflessione sul reale significato della PFI e sulle modalità con le quali essa intende conseguire una più elevata efficienza. Anche gli interessi dei produttori vengono esternati con maggior vigore. Recentemente, il Governo ha modificato i suoi indirizzi per determinare un cambiamento nell'attuale struttura a due livelli dell'impiego, che deriva dai trasferimenti in base alle norme TUPE (Transfer of Undertakings Protection of Employment Regulations - norme sulle cessioni di aziende e sulla tutela del posto di lavoro).

3. Per quanto riguarda la realizzazione dei progetti PFI per il Servizio Sanitario, si osserva la tendenza a distaccare il personale nel settore privato, piuttosto che a trasferirlo. Questa impostazione è stata adottata per un piccolo gruppo di progetti pilota PFI in ambito ospedaliero. Nell'uno o nell'altro caso, queste scelte possono rendere più difficile il perseguimento dei guadagni di efficienza che dovrebbero stare alla base di questi progetti.

4. Negli ultimi tempi, la PFI ha dato risultati contrastanti, con lo spettacolare fallimento di alcuni contratti. Gli esperti in materia di approvvigionamenti nutrono notevoli perplessità quanto alla possibilità di attuare un'agenda che associa outsourcing e acquisizione di beni.

## 9. I RISULTATI DEL FOREIGN OFFICE

Sono stati fatti molti passi in avanti da quando si è scelta la via dell'outsourcing fra la fine degli anni '80 e gli anni '90. Alcune cose sono andate bene, ma sono stati commessi anche errori, che sono costati molto. Da questi errori si possono comunque trarre utili insegnamenti. I dati riportati sulla stampa evidenziano come l'organizzazione di supporto del Ministero sia stata notevolmente ridimensionata, passando da

2500 a 1800 persone. Occorre tuttavia prendere atto che le 1800 persone attualmente in servizio sono impegnate a dare supporto ad un volume globalmente più elevato di attività nell'ambito del Foreign Office. Oggi, si fornisce infatti una gamma più ampia di servizi di supporto ad un numero più elevato di sedi diplomatiche e consolari, anche nell'ex Unione Sovietica. In molti paesi, sono state inoltre adottate nuove procedure per la concessione di visti. Le attività commerciali all'estero sono state potenziate, mentre quelle di politica estera, soprattutto dopo la fine della guerra fredda, richiedono un maggiore impegno da parte del Foreign Office.

Il ricorso al settore privato ha prodotto risultati positivi per il Foreign Office, ma forse il beneficio maggiore è stato l'impatto esercitato dalla concorrenza sulla gestione interna. I clienti sono ora molto più sensibili al problema dei costi e, quindi, in grado di prendere decisioni informate sui servizi di cui hanno bisogno, su quando ne avranno bisogno e sulle loro priorità. La consapevolezza dei costi ha consentito ai clienti di fissare delle priorità e al Foreign Office di conoscere meglio i costi effettivi dell'elaborazione delle politiche. In passato, si aveva un meccanismo molto imperfetto per la riallocazione delle spese generali, mentre adesso si conosce esattamente quanto costa una determinata sede, quanto costa perseguire l'obiettivo X o Y e, a livello macroscopico, è molto più agevole per il Top Management adottare decisioni strategiche, quando se ne conoscono i costi.

La concorrenza ha anche stimolato nuove idee. Nella presentazione delle offerte per le gare, i fornitori interni sono stati costretti ad innovare, a riflettere sui servizi prodotti e sui successi degli operatori privati. Spesso, gli operatori privati che hanno avuto più successo sono stati quelli che hanno condotto uno studio lungo ed approfondito sulle nostre esigenze e su come fornire servizi migliori e più innovativi.

L'Organizzazione Servizi del Foreign Office può, naturalmente, continuare sulla strada attuale, scegliere di configurarsi in Agenzia o essere privatizzata. Come si è già evidenziato, la trasformazione in Agenzia sembra possa far poco per rimuovere le residue inefficienze, anzi potrebbe fossilizzare il rapporto fra il Foreign Office e la sua Organizzazione Servizi. Altri sono di parere contrario e ritengono che la strada del futuro sia quella dell'Agenzia.

## 10. ALCUNI SUGGERIMENTI

In conclusione, l'outsourcing rappresenta l'arma più potente che hanno a disposizione i dirigenti pubblici per ridurre i costi ed incrementare l'efficienza. L'esternalizzazione dei servizi produce alcuni benefici, ma il vero impatto è quello che si verifica sui servizi che rimangono all'interno. La concorrenza offre l'opportunità di mettere in campo tecniche di miglioramento, fra cui il Business Process Re-engineering ed il Benchmarking, nonché iniziative per la Qualità che possono trasformare profondamente l'organizzazione. Il risultato finale deve essere comunque sempre il miglioramento dell'efficienza. Alcune attività possono essere esternalizzate verso il settore privato, ma l'obiettivo strategico deve essere quello di un cambiamento di rotta in termini di efficienza, specialmente per quei comparti che, quasi inevitabilmente, rimarranno nelle mani del soggetto pubblico.

Un'organizzazione che sta per avviare un processo di outsourcing, deve capire bene quale è la struttura futura che dovrà essere realizzata per garantire un'adeguata

ta gestione dei servizi affidati all'esterno. I dirigenti devono conoscere quelli che sono gli obiettivi della propria organizzazione e avere un'idea chiara di quello che è necessario cambiare all'interno del servizio stesso. E' inoltre importante assicurare un parallelismo tra la scelta di andare verso il mercato e fare outsourcing e, al tempo stesso, garantire che permanga una organizzazione forte, che possa resistere, anche in maniera flessibile, alle esigenze di cambiamento. In particolare, questi sono i suggerimenti che si possono fornire alle organizzazioni che intendono avviare un processo di esternalizzazione.

*Leadership.* Si deve informare e coinvolgere il Top Management sul significato della strategia e sull'obiettivo finale che si vuole perseguire. Un'iniziativa eccezionale richiede una forte leadership. Ed un'impresa del genere è sempre un duro lavoro.

*Competenze.* Per perseguire una strategia ambiziosa di miglioramento della performance, occorrono competenze specialistiche. Se non esistono all'interno, occorre rivolgersi a dei consulenti esterni o reclutare esperti del settore privato o di altre parti del settore pubblico. L'importante è che i consulenti esterni rispettino il programma e gli obiettivi del committente.

*Gestione delle risorse umane.* Occorre attentamente valutare l'impatto che il progetto di cambiamento avrà sul personale. E' necessario inoltre elaborare sin dall'inizio una adeguata strategia di comunicazione che sostenga e rafforzi il consenso sul progetto, evidenziando i risvolti positivi di un'attività svolta in collaborazione con il settore privato o per il settore privato.

*Partner esterni.* Occorre sin dall'inizio entrare in contatto con i potenziali fornitori del settore privato per sapere chi sono e quali servizi offrono, e quindi la realtà del mercato locale.

## 11. DA DOVE PARTIRE?

Vi sono tre possibili opzioni. Si può partire da quei servizi per i quali esiste un mercato competitivo maturo, come è stato all'origine nel Regno Unito per i servizi tradizionali di gestione degli edifici (manutenzione, pulizia, accoglienza, ecc.). Oppure, si può decidere di partire dai punti deboli, e cioè da quei settori dell'organizzazione in cui è particolarmente difficile disporre di personale qualificato o dove l'efficienza è scarsa (ad esempio, l'informatica). In questo caso, una scelta precoce di outsourcing può generare risultati rapidi e mettere a disposizione le risorse qualificate del settore privato. O ancora, si può partire da un'iniziativa nuova o da un settore che si vuole rinnovare, dove una tempestiva operazione di outsourcing può generare rapidi risultati.

## 12. LA METODOLOGIA

La metodologia tipica che può essere adottata ad un progetto di outsourcing o di partnership pubblico-privata si basa sui seguenti presupposti.

– L'outsourcing deve essere considerato come un vero e proprio progetto. Questo significa che devono essere identificati il responsabile di progetto, il comitato direttivo, se necessario i consulenti, e quindi il piano esecutivo;

- Il piano di esecuzione deve espressamente contenere gli obiettivi, la descrizione dei servizi, la struttura e consistenza del personale, i costi attuali, le risorse del team e naturalmente i tempi;
- Nei capitolati e altri documenti di gara devono essere chiaramente identificate le specifiche dei servizi, facendo riferimento non allo status quo, ma agli obiettivi di miglioramento del servizio che si intendono perseguire;
- La strategia deve essere sempre mirata ad assicurare un buon rapporto costi benefici; ciò significa che non si deve dare in appalto o in outsourcing un'attività, una funzione, se risulta più conveniente, anche a livello economico, svolgerla all'interno;
- Le procedure di gara devono svolgersi ovviamente nel pieno rispetto della disciplina comunitaria degli appalti e devono garantire la massima trasparenza e pubblicità;
- Nella valutazione delle offerte dei soggetti privati, rispetto a quello che viene garantito internamente, occorre soppesare attentamente la qualità rispetto al prezzo; quindi valutare tutti gli aspetti qualitativi, tecnici e finanziari;
- Si devono prevedere idonei strumenti e meccanismi di gestione del contratto e di verifica delle prestazioni.

Questi gli elementi essenziali della Guida all'outsourcing (in allegato):

1. Strategia politica e assegnazione di responsabilità
2. Gestione dei progetti di outsourcing
3. Valutazione della produzione del servizio
4. Preparazione della gara
5. Valutazione dell'efficienza della procedura di gara
6. Valutazione delle offerte
7. Verifica delle prestazioni

1. *Strategia politica e assegnazione di responsabilità:*

- individuazione di un Direttore di Progetto («Project Manager»)
- costituzione di un Comitato di Indirizzo («Steering Committee»)
- ricorso a consulenti esterni
- predisposizione di un programma di esecuzione del progetto

2. *Gestione del progetto di outsourcing:*

- programma di esecuzione del progetto
- obiettivi
- descrizione dei servizi
- struttura e consistenza del personale
- costi correnti
- team/risorse di progetto
- tempistica

3. *Valutazione della produzione del servizio:*

- scorporo committente/fornitore
- gara interna
- preparazione della gara
- strategia di gara
- benchmarking dei costi correnti
- specifica del servizio
- gara interna?
- misure di efficienza

4. *Gara:*

- selezione/ricerca degli offerenti
- direttive CEE
- bando di gara

5. *Valutazione dell'efficienza interna e gara:*

- se necessaria
- analisi SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats - punti forti, punti deboli, opportunità e minacce)
- business plan
- determinazione dei costi

6. *Valutazione delle offerte:*

- team di valutazione delle offerte
- valutazione tecnica
- valutazione finanziaria
- momento decisionale

7. *Verifica delle prestazioni:*

- gestione interna
- contratto
- verifica delle prestazioni.





ALLEGATO I

# GUIDA ALL'OUTSOURCING

di *Michael Gower*



## PARTE 1 – STRATEGIA POLITICA E RESPONSABILITÀ

### 1. INTRODUZIONE

#### 1.1 QUADRO GENERALE

1.1.1 Il Test di Mercato è una procedura di gestione mediante la quale un'operazione svolta all'interno di una determinata organizzazione viene valutata in base a criteri di prezzo e qualità e confrontata alla prestazione che può offrire il soggetto privato, per assicurare che i servizi attualmente erogati rappresentino davvero un buon rapporto costi/benefici. Il Test di Mercato è, in questo senso, l'elemento essenziale di una corretta strategia commerciale intesa alla produzione di servizi efficienti.

1.1.2 Il Test di Mercato e la conseguente acquisizione di servizi dall'esterno (= concessione di un appalto), ove sia dimostrato che essi costituiscono la miglior garanzia a lungo termine di un efficace rapporto costi/benefici, non sollevano la Direzione dalla responsabilità di verificare che tali servizi continuino ad essere gestiti adeguatamente. Si tratta quindi di una tecnica positiva che va nel senso di una migliore produzione del servizio a beneficio del cliente.

#### 1.2 OBIETTIVO DEL TEST DI MERCATO:

1.2.1 L'obiettivo del Test di Mercato è promuovere una concorrenza leale e aperta che consenta ai vari Ministeri (o Dipartimenti) di raggiungere il miglior rapporto costi/benefici a vantaggio del cliente e del contribuente.

1.2.2. I vantaggi del test di mercato sono i seguenti:

- LA CONCORRENZA contribuisce a garantire un buon rapporto costi/benefici;
- La possibilità di concentrarsi sulle prestazioni e sui risultati darà luogo a norme più chiare e ad una migliore QUALITÀ del servizio;
- Un rapporto esplicito cliente/fornitore;
- Gli offerenti interni ed esterni avranno la possibilità di essere più INNOVATIVI nel loro settore di attività;
- La verifica dei contratti d'appalto e delle Carte del Servizio si concentrerà sulla produzione e sugli obiettivi necessari per migliorare l'efficienza e l'efficacia degli obiettivi.

### 1.3 OPZIONI PRELIMINARI

1.3.1 Nell'individuazione delle attività da sottoporre ad un eventuale test di mercato i Ministeri e i Dirigenti dovranno innanzitutto:

- Verificare l'effettiva necessità di svolgere l'attività. In caso contrario, dovrà essere soppressa;
- Verificare se può costituire un candidato adatto alla privatizzazione; in tal caso, si dovranno adottare le misure adeguate;
- Considerare la possibilità di conferire lo Status di Agenzia;
- Considerare la possibilità di passare direttamente all'appalto esterno, per motivi strategici;
- Attuare il Test di Mercato (esaminare l'opportunità di procedere ad interventi preliminari e provvisori, quale il Benchmarking e il BPR – Business Process Re-engineering);
- Valutare la possibilità di procedere ad un'Iniziativa per il Finanziamento Privato;

## 2. RESPONSABILITÀ IN MATERIA DI TEST DI MERCATO

Il Dipartimento oggetto del Test

2.1 Il Dipartimento responsabile dell'operazione oggetto del test ha la responsabilità globale dell'attuazione del Test di Mercato. In particolare, dovrà:

- Designare un Direttore di Progetto;
- Designare un Direttore di Appalto;
- Redigere un Programma di Esecuzione del Progetto (vedi Allegato A);
- Fornire al Direttore di Progetto il sostegno necessario nonché le risorse supplementari necessarie a coprire eventuali costi di consulenza esterna;
- Valutare l'organizzazione del Dipartimento sulla base dell'operazione oggetto del test, assicurando un'adeguata separazione fra le funzioni del committente (il dipartimento) e quelle del fornitore (interno/esterno);
- Procedere ad un'ampia consultazione dei dipartimenti clienti e degli utenti finali del servizio, affinché il futuro produttore soddisfi appieno le loro esigenze;
- Garantire al Dipartimento le risorse necessarie per poter svolgere la funzione di committente e gestire le attività del fornitore interno o esterno del servizio;
- Distribuire le ricadute positive (miglioramento dell'efficienza) attraverso raccomandazioni sottoposte all'approvazione della Direzione.

### 2.2 IL DIRETTORE DI PROGETTO

2.2.1 Il Direttore di Progetto designato dal dipartimento oggetto del test svolge un ruolo essenziale. Dovrà avere sufficiente anzianità di servizio per poter godere del

rispetto dovutogli, oltre che un'ottima conoscenza dell'operazione oggetto del test. Il Direttore di Progetto svolgerà le seguenti mansioni:

- Gestire la fase di elaborazione di un programma e di una tempistica concordati e conformi al Programma di Esecuzione del Progetto;
- Garantire la qualità totale in termini sia di Test di Mercato che di livello del servizio necessario per l'operazione oggetto del test;
- Lavorare con l'eventuale consulente esterno e con altre sezioni specializzate del Dipartimento;
- Redigere la specifica da inserire nella documentazione contrattuale di gara;
- Coadiuvare nella valutazione delle offerte;
- Gestire il contratto d'appalto/Carta del Servizio ove non fosse designato un direttore di appalto.

### 2.3 DIRETTORE DI APPALTO

Il Dipartimento ha la facoltà di designare anche un Direttore di Appalto, che inizialmente avrà un ruolo vicario e di assistenza al Direttore di Progetto. La sua funzione definitiva sarà o di gestione di un appalto esterno con il soggetto privato che si è aggiudicato la gara, o di rappresentante del committente nella nuova business unit (il team interno aggiudicatario della gara).

## 3. RICORSO A CONSULENTI ESTERNI

3.1 Una parte consistente dell'attività legata al Test di Mercato può essere svolta internamente, ma in caso di risorse o esperienza insufficienti (o in ambo i casi), è necessario ricorrere a consulenti esterni che collaborino a questa operazione (vedi par. 3.4).

3.2 Esistono società di consulenza con una consolidata esperienza in materia di Test di Mercato e di concessione in appalto di servizi da parte del settore pubblico. Il loro contributo in termini di competenze e professionalità può essere messo al servizio dei seguenti obiettivi:

- Definire gli standard e assistere nella preparazione delle specifiche;
- Fornire consulenza sui ruoli rispettivi del committente e del fornitore;
- Fornire assistenza in materia di tempistica e programmi di progetto;
- Valutare le offerte;
- Fornire assistenza nel corso delle operazioni interne mediante le verifiche dell'efficienza e la preparazione dell'offerta;
- Mettere a punto i criteri di valutazione delle prestazioni e le attività di verifica.

3.3 I vantaggi derivanti dal ricorso a consulenti esterni per i singoli progetti sono i seguenti:

- Competenze ed esperienze specializzate;
- Trasferimento del patrimonio di conoscenze al personale del Dipartimento;

- Supporto agli offerenti interni; insegnamenti dall'esperienza altrui;
- In molti casi, esperienze pratiche in specifiche aree di attività.

3.4 Il Direttore di Progetto dovrà consultare gli Esperti Finanze e Acquisti circa la necessità di designare un consulente esterno, e sulle modalità di finanziamento del relativo costo. Gli Esperti Acquisti forniranno orientamenti sui criteri di scelta dei consulenti esterni da invitare alla gara, sulle modalità di selezione e sulla specifica del lavoro che essi dovranno svolgere.

3.5 Gli Esperti Acquisti forniranno consigli sulla necessità di evitare possibili conflitti di interesse che potrebbero sorgere nel caso in cui una determinata società di consulenza svolgesse anche attività di «produzione di servizi». Occorrerà in tal caso precisare alla suddetta organizzazione che, per la parte di attività riferita alla produzione di servizi, essa non potrà partecipare alla gara cui darà luogo il test di mercato, e il Dipartimento dovrà ottenere opportune garanzie scritte in tal senso.

#### 4. CONSULTAZIONE DEL PERSONALE E DEI SINDACATI

4.1 È importante consultare e tenere informato tutto il personale sull'evoluzione dell'operazione, come richiesto dal test di mercato.

## PARTE II – GESTIONE DEI PROGETTI DI OUTSOURCING

### 5. PROGRAMMA DI ESECUZIONE DEL PROGETTO

5.1 Una volta deciso di procedere al Test di Mercato, il Programma di Esecuzione del Progetto (PEP) verrà elaborato dal Dipartimento responsabile dell'attività oggetto del test. Il PEP delinea il quadro entro il quale si svolgerà il test e proporrà alcune soluzioni per la sua gestione. Il PEP conterrà anche l'indicazione chiara degli obiettivi che il dipartimento intende perseguire attraverso il suo svolgimento. Il PEP è suddiviso in 4 parti:

- Informazioni Generali;
- Obiettivi, Risorse, Contesto
- Requisiti Generali del Servizio;
- Tempistica.

### 5.2 INFORMAZIONI GENERALI

L'obiettivo di questa parte del PEP è individuare l'attività oggetto del test di mercato, la sua portata, la struttura del personale e i costi correnti. Qui vengono anche precisate le risorse disponibili per l'attuazione dello stesso e il tipo di assistenza supplementare necessaria.

#### 5.2.1 *Descrizione del Servizio e Problematiche Principali*

- Quale è l'attività oggetto del test di mercato?
- Il test di mercato di questo servizio comporta qualche conseguenza per il dipartimento?
- Sono presenti aspetti di strategia politica o di altro tipo?
- L'attività può essere svolta in modo diverso/più economico?
- È possibile «confezionare» diversamente l'attività oggetto del Test di Mercato (ad esempio, raggruppandola con altre attività simili?)



### 5.2.2 *Struttura del Personale e sua consistenza numerica*

- Quale è la struttura attuale del personale?
- Chi di loro è coinvolto nel test?
- Chi fungerà da leader del team interno nel caso si decidesse di presentare un'offerta interna?

### 5.2.3 *Stima dei costi correnti*

- A quanto ammonta il costo corrente pieno dell'attività?

### 5.2.4 *Risorse disponibili*

- Chi dovrebbe essere coinvolto nel Test di Mercato?
- Vi è uno squilibrio di risorse?
- Chi può garantire la prosecuzione del servizio durante lo svolgimento del test?

### 5.2.5 *Assistenza supplementare necessaria per il trasferimento dei risultati del Test di Mercato alla gestione del Contratto d'Appalto o della Carta del Servizio*

- Che tipo di assistenza supplementare è necessaria?
- Che tipo di consulenza di supporto è necessaria?

## 5.3 *TEMPISTICA*

La seconda parte del PEP riguarda la tempistica, elemento-chiave per la buona riuscita del progetto, dal momento che essa identifica le mansioni, le scadenze e le risorse necessarie.

La migliore illustrazione del programma del test è data dalla Figura 1 della pagina seguente e dai dettagli dell'Allegato A. In sede di elaborazione della tempistica, il Direttore del Progetto dovrà prendere in esame una serie di fattori, fra i quali:

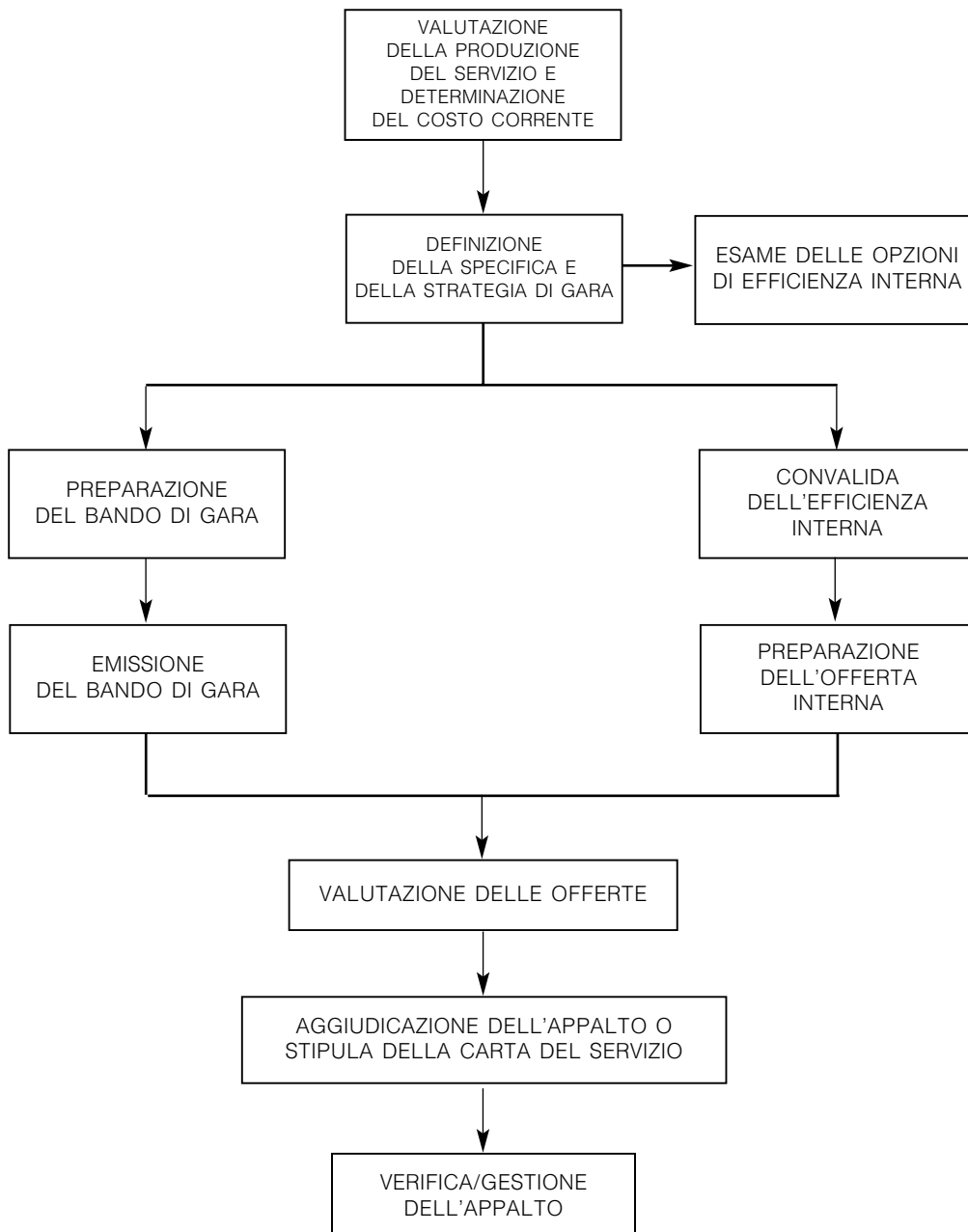
### 5.3.1 *Le mansioni*

- Individuare le esatte mansioni necessarie per l'attuazione del programma;
- Gli eventuali fattori che influenzeranno il programma di questo progetto;
- Le tappe fondamentali del processo decisionale;
- La presenza di eventuali sistemi di informazione gestionale e finanziaria.

### 5.3.2 *Le risorse*

- Individuare le competenze e le esperienze necessarie per intraprendere ciascuna attività;
- Individuare le risorse da utilizzare per svolgere ciascuna mansione;
- Valutare il tempo che il Direttore del Progetto dovrà dedicare al progetto nel suo insieme;
- Considerare l'assistenza di cui il Direttore del Progetto avrà eventualmente bisogno all'interno del dipartimento o da parte di consulenti esterni.

FIGURA 1 (par. 5.3)  
SCHEMA DELLE FASI DEL TEST DI MERCATO



### 5.3.3 Il calendario

- Quanto tempo occorrerà per ogni attività?
- Quali sono le tappe fondamentali del progetto?
- A quali date devono essere superate tali tappe?
- Quali sono i fattori che incidono sul programma di questo progetto?

### 5.3.4 Elaborazione della tempistica

Il programma del Test di Mercato comprenderà un'analisi di tutti i fattori di cui sopra, volta all'elaborazione di una tempistica e di un programma che il Direttore di Progetto potrà presentare. L'Allegato A contiene un esempio di formato di PEP. In alcuni casi, i Direttori di Progetto preferiranno magari adottare il formato del Diagramma di Gantt, un esempio del quale figura anch'esso nell'Allegato A. Il Diagramma dà indicazioni sui singoli responsabili di ciascuna tappa del test.

## 5.4 IL RUOLO DEL DIRETTORE DI PROGETTO

5.4.1 Dopo l'approvazione del PEP da parte del Comitato di Indirizzo, il Direttore di Progetto assumerà la responsabilità di verificare che le risorse vengano attribuite e le attività siano svolte secondo le scadenze convenute.

Il ruolo di responsabile della gestione del progetto, di importanza fondamentale per qualsiasi test di mercato, comporta le seguenti attività:

- Organizzare giornalmente le risorse;
- Convocare regolarmente riunioni di verifica con i componenti del team di progetto;
- Assicurare lo svolgimento di un adeguato processo di comunicazione con il personale;
- Custodire gli originali di tutta la documentazione;
- Valutare i cambiamenti nel PEP durante lo svolgimento del programma;
- Assicurare il collegamento con altri Dipartimenti interessati;
- Riferire al Comitato di Indirizzo sui cambiamenti e l'evoluzione del progetto.

Oltre che di questo ruolo, il Direttore del Progetto sarà anche responsabile di altre attività specifiche del progetto stesso:

- Assimilare i risultati della valutazione della produzione del servizio e dell'analisi dei costi;
- Finalizzare la strategia di gara;
- In una fase preliminare, appurare se vi sarà un'offerta interna;
- Ove del caso, accordarsi per la scelta della persona che guiderà il team interno che presenterà l'offerta;
- Decidere in merito ad eventuali cambiamenti nell'organizzazione necessari per garantire la separazione formale committente/fornitore;
- Valutare, aggiornare e finalizzare le specifiche del servizio (di cui al paragrafo 7.3);

- Garantire che la gara si svolga secondo i criteri fissati dalle relative Direttive CE;
- Garantire che il Bando di Gara sia emesso in tempo utile e con le giuste modalità;
- Attuare gli eventuali cambiamenti nell'organizzazione che sono stati convenuti;
- Individuare i momenti fondamentali di incontro con il personale/sindacati e organizzare il processo di comunicazione;
- Preparare il Business Plan.

5.4.2 La tempistica originaria dovrà essere riesaminata per confermarne la validità. In caso contrario, dovrà essere rielaborata. Quando il Direttore di Progetto riterrà che tutte le attività di ricerca sono state svolte, sarà necessario giungere ad un accordo sui seguenti punti:

- Eventualità di un'offerta interna;
- I costi interni correnti da utilizzare come base di riferimento;
- L'introduzione dei cambiamenti nell'organizzazione in modo da assicurare un'adeguata separazione fra le responsabilità del committente e quelle del fornitore.



## PARTE III – VALUTAZIONE DELLA PRODUZIONE DEL SERVIZIO

### 6. VALUTAZIONE DELLA PRODUZIONE DEL SERVIZIO E DEFINIZIONE DEI COSTI CORRENTI

#### 6.1 ANALISI DELL'ATTIVITÀ

6.1.1 La prima tappa del processo è stabilire l'esatta natura dell'attività corrente e dei relativicosti. Per far ciò, occorrerà basarsi sulla breve descrizione contenuta nel PEP, che consentirà di definire la strategia di gara e la relativa specifica.

Tale analisi riguarderà i seguenti aspetti:

- Portata del test di mercato;
- Aspetti generali dell'operazione;
- Struttura della Direzione e del personale;
- Ruoli e responsabilità;
- Consistenza numerica e gradi del personale;
- Informazioni generali sui clienti;
- Attuale interfaccia fra l'attività e altri dipartimenti.

6.1.2 L'obiettivo del test di mercato è raffrontare il costo del servizio ove fosse prodotto all'interno del dipartimento utilizzando il personale in organico con il suo costo ove fosse invece acquistato all'esterno. L'offerta interna rifletterà il costo pieno derivante dallo svolgimento dell'operazione secondo i criteri fissati dalla specifica contenuta nella Documentazione di Gara.

Non si tratta necessariamente del costo del servizio così come viene prodotto in questo momento.

6.1.3 Nell'ambito della Strategia di Gara (Paragrafo 7), il Direttore di Progetto ed altri dirigenti dovranno rendere definitiva la separazione committente/fornitore.

6.1.4 Per definizione, il committente/cliente è l'acquirente del servizio, mentre il fornitore aggiudicatario dell'appalto è colui che lo produce. La definizione dei rispettivi ruoli è assolutamente fondamentale.

È necessario prendere in esame i seguenti aspetti:

- Il livello a cui avviene la separazione dei ruoli;
- L'idoneità del personale a ricoprire determinati ruoli ;
- Le idee/intenzioni dei dirigenti in questo particolare campo di attività;
- La natura delle competenze del team interno.

6.1.5 In generale, il ruolo del committente comporta le seguenti responsabilità:

- Farsi carico del budget globale per una determinata attività, a meno di delegare tale responsabilità agli utenti finali;
- Fissare e verificare gli standard;
- Elaborare la specifica e il bando di gara;
- Valutare le offerte ricevute;
- Aggiudicare il Contratto d'appalto o stipulare la Carta del Servizio;
- Redigere il Contratto d'appalto o la Carta del Servizio;
- Fungere da collegamento fra l'utente e il fornitore;
- Definire i requisiti futuri della strategia politica e del servizio;
- Definire le disposizioni per la gestione e la verifica del contratto d'appalto.

6.1.6. Il ruolo del fornitore aggiudicatario dell'appalto dopo lo svolgimento della gara prevede le seguenti attività:

- Mantenere il servizio entro i livelli pattuiti e stabiliti dal contratto;
- Gestire la produzione del servizio;
- Concertarsi con il committente ove fosse necessario introdurre qualche cambiamento nel servizio;
- Garantire la qualità delle prestazioni.

## 6.2 ANALISI FINANZIARIA

6.2.1 La fase iniziale dell'analisi finanziaria sarà volta a fornire una prima indicazione dei costi pieni del servizio oggetto del test sulla base degli attuali livelli e fattori di produzione del servizio. Se ne otterrà un benchmark che consentirà di individuare le misure da adottare per aumentare l'efficienza o ridurre i costi, confrontandolo con i requisiti del servizio contenuti nel bando di gara.

6.2.2 Questo benchmark iniziale comprenderà probabilmente sia i costi del committente che quelli fornitore, e dovrà essere ulteriormente perfezionato dopo l'elaborazione della strategia di gara (vedi paragrafo 7.4) in modo da diventare un benchmark dei costi correnti pieni.

6.2.3 Lo Staff Finanziario fornirà ai dirigenti tutte le informazioni relative ai costi utili in questa fase del processo.

## 6.3 PROBLEMATICHE PARTICOLARI

Il Direttore di Progetto discuterà con gli esperti in Risorse Umane la strategia politica da adottare in materia di recepimento della Direttiva sui Diritti Acquisiti, di esuberi e riqualificazione del personale e altre questioni attinenti l'organico. È consigliabile prendere in esame tali problematiche con un certo anticipo in modo da evitare che possano ritardare lo svolgimento del processo.

## PARTE IV – PREPARAZIONE DELLA GARA

### 7. STRATEGIA DI GARA, BENCHMARKING DEI COSTI CORRENTI, SPECIFICA DEL SERVIZIO, DOCUMENTI CONTRATTUALI

#### 7.1 INTRODUZIONE

Il Direttore di Progetto avrà la responsabilità globale di tutte le fasi di svolgimento della gara. Seguirà le procedure contrattuali contenute in questa Guida e farà riferimento alle relative sezioni del Manuale Acquisti. È assolutamente fondamentale che la gara si svolga in modo accurato e conforme alle istruzioni elencate di seguito.

#### 7.2 STRATEGIA DI GARA

Il Direttore di Progetto dovrà elaborare la strategia da adottare nel corso della gara. Tale strategia sarà variabile in funzione della complessità dell'operazione oggetto del test, e dovrà prendere in esame e considerare seguenti aspetti:

- La corretta strutturazione del servizio;
- Il tipo di contratto da applicare (ad esempio, un prezzo fisso forfetario, prezzi unitari, e così via);
- Il numero di fornitori da utilizzare (in genere, soltanto uno);
- La durata dell'Appalto (da un minimo di 3 e un massimo di 5 anni);
- L'applicazione della Direttiva CE sui Servizi;
- La lista di offerenti potenziali e le modalità per ridurre il numero fino ad una cifra accettabile mediante un questionario di pre-qualifica;
- La costituzione del comitato di preparazione dell'elenco ristretto;
- Il calendario di presentazione delle offerte;
- Un piano d'azione che indichi ciò che deve essere fatto, da chi e quando;
- I beni che possono essere offerti al fornitore (ad es. attrezzature, sedi, etc.);
- Eventuale applicazione della Direttiva sui Diritti Acquisiti e suo trattamento;
- La costituzione del Team di Valutazione delle offerte;
- I criteri di valutazione da utilizzare in sede di raffronto delle offerte;
- La separazione committente/fornitore.



### 7.3 ESPERIENZA DI TEST DI MERCATO

#### 7.3.1 Alcuni esempi di risultati su cui riflettere:

##### *Strutturazione*

7.3.2 È di fondamentale importanza che il Direttore di Progetto definisca con precisione la struttura o la portata della gara ai fini dello svolgimento del test di mercato. Alcuni servizi oggetto di tale test sono facili da definire, altri richiedono un'attenta riflessione per stabilire dove situare la linea di demarcazione fra le funzioni del committente e quelle del fornitore, al fine di determinare l'oggetto del test di mercato.

7.3.3 I vari Dipartimenti devono valutare se sia più opportuno raggruppare le attività in «pacchetti» separati e coerenti o se invece esse debbano mantenere la loro individualità.

7.3.4 Per aiutare il Direttore di Progetto ad assolvere a tale compito, è opportuno ricorrere al parere di fornitori esterni, che potranno consigliarlo in merito ad un'adeguata strutturazione della gara tale da favorire una maggiore concorrenza. Se i Direttori di Progetto intendono rivolgersi ai fornitori potenziali, dovranno prenderne in considerazione le opinioni in modo obiettivo.

##### *Tipi di contratto*

7.3.5 Sotto il profilo dei prezzi, esistono vari tipi di contratto. Fra i più comuni troviamo:

- Contratti con prezzi forfetari;
- Contratti con prezzi unitari;
- Contratti a forfait con prezzi unitari;
- Contratti con diritti di gestione
- Franchising o concessione.

7.3.6 La maggior parte dei contratti sono di tipo forfetario o a prezzi unitari, a seconda della natura del servizio.

7.3.7 I contratti forfetari sono utilizzati generalmente quando sussistono incertezze circa la domanda futura di quel tipo di servizio, cosicché i partecipanti alla gara hanno la possibilità di presentare offerte con un costo annuo forfetario per la produzione di quel determinato servizio. Oltre al prezzo forfetario, il contratto deve anche contenere informazioni dettagliate sulla sua composizione.

7.3.8 I contratti a prezzo unitario sono utilizzati allorché il servizio è flessibile in termini di natura e di domanda. In tal caso, l'offerente proporrà un prezzo unitario (ad es. prezzo/copia, prezzo giornaliero, e così via), e il fornitore aggiudicatario sarà pagato per la quantità fornita moltiplicata per il prezzo all'unità. Questa modalità contrattuale prevede che la specifica del servizio contenga l'indicazione dei volumi annui.

7.3.9 Generalmente, il committente tende a preferire i contratti forfetari in quanto gli consentono di elaborare un budget fisso annuo, laddove i contratti a prezzo unitario sono più impegnativi dal punto di vista amministrativo, dato che il prezzo di ciascuna parte del servizio deve essere quantificato singolarmente.

7.3.10 Esistono pro e contro in entrambe le soluzioni, ragion per cui i Direttori di Progetto dovranno esaminare attentamente i meccanismi di determinazione dei prez-

zi del contratto in modo da trovare la soluzione più adatta a soddisfare i requisiti di quel particolare servizio.

#### *Durata del contratto d'appalto*

7.3.11 Nella maggior parte dei casi, i test di mercato hanno dato luogo a contratti della durata compresa fra 3 e 5 anni, prorogabili di 2 anni se le prestazioni sono state soddisfacenti. Tuttavia, i Direttori di Progetto dovranno considerare le specifiche disposizioni relative a quel particolare tipo di servizio, per poter stabilire la durata più opportuna.

7.3.12 I Direttori di Progetto dovranno prendere in esame i seguenti aspetti:

- la natura del mercato e le sue preferenze;
- le probabili domande future per quel tipo di servizio;
- il trattamento/valutazione dei beni;
- l'applicazione di nuove tecnologie;
- il costo del test di mercato.
- Trattamento di Beni/Impianti/Servizi ausiliari

7.3.13 I Direttori di Progetto dovranno esaminare attentamente il trattamento da accordare a beni/impianti/servizi ausiliari. In alcuni casi, il Committente li metterà a disposizione del fornitore. I Direttori di Progetto dovranno dunque consentire ai fornitori aggiudicatari di proporre i loro metodi di produzione del servizio, anziché specificare con troppi dettagli il metodo da adottare.

7.3.14 Non è raro che i contratti d'appalto conseguenti a test di mercato offrano al fornitore scenari alternativi che gli consentano di decidere di utilizzare tali beni, impianti o servizi ausiliari, oppure, se lo preferiscono, di usare i propri.

#### *Applicazione della Direttiva sui Diritti Acquisiti*

7.3.15 Le normative in vigore sono complesse. Per informazioni dettagliate in materia, i Direttori di Progetto dovranno rivolgersi agli esperti in Risorse Umane.

### 7.4 BENCHMARK DEI COSTI CORRENTI

7.4.1 Durante la fase iniziale di Valutazione della Produzione del Servizio/Definizione dei Costi Correnti (vedi paragrafo 6), il Direttore di Progetto avrà raccolto una massa di informazioni preliminari sulla determinazione dei costi. Tali informazioni dovranno essere perfezionate per formare un benchmark dei costi correnti adeguato alla strategia di gara, che sarà infine utilizzato dal Team di Valutazione delle offerte per confrontare le offerte presentate con i costi correnti e individuare eventuali possibilità di risparmio.

7.4.2 La Strategia di Gara sancirà la separazione committente/fornitore, precisando i loro rispettivi ruoli e responsabilità. A quel punto sarà importante individuare i costi riferiti a tali ruoli. In tal modo, i costi «committente» potranno essere esclusi dal calcolo dei costi fornitore. In questa fase, è altrettanto importante individuare eventuali ripercussioni future sui costi derivanti dalla separazione formale committente/fornitore, ad esempio l'introduzione di ulteriori criteri di verifica. È importante sapere che

la procedura di verifica dei fornitori interni ed esterni richiederà forse che si tenga conto di altri fattori (ad esempio, un numero maggiore di viaggi).

7.4.3 Il benchmark dei costi correnti dovrà essere determinato sulla scorta di principi simili a quelli che saranno adottati per l'analisi dei costi dell'offerta interna. In altri termini, il costo pieno del servizio deve essere determinato sulla base di dati storici e di una proiezione futura del primo anno di svolgimento dell'appalto o di attuazione della Carta di Servizio.

7.4.4 Il Paragrafo 10 e l'Allegato B indicano le voci di costo da includere e le strategie consigliate per l'analisi dei costi.

7.4.5 Ai fini della valutazione delle offerte, sarà importante individuare i costi «committente» e/o i costi «comuni». Tali costi saranno probabilmente comuni sia alle offerte interne che a quelle esterne, e la loro esatta natura dipenderà dalla strategia di gara adottata. Ad esempio, se questa stabilisce che le sedi saranno fornite dal committente, il costo di tali sedi sarà comune. Tuttavia, se gli offerenti avranno facoltà di decidere in che modo e a partire da che luogo il servizio sarà prodotto, con ogni probabilità i costi relativi alle sedi varieranno da un'offerta all'altra e dovranno quindi essere trattati diversamente in sede di valutazione.

7.4.6 Il benchmarking dei costi correnti potrebbe necessitare una revisione una volta che sarà stata messa a punto la specifica, per verificare che esso rifletta correttamente i requisiti fissati nel Bando di Gara. Tale revisione è importante per garantire che:

- Il soggetto «fornitore» offra solo i servizi richiesti nell'ambito della gara o non tutti i servizi che fanno parte della sua gamma di attività;
- La separazione committente/fornitore sia rappresentata adeguatamente;
- Il benchmarking dei costi correnti sia stato effettuato secondo la giusta base di prezzo.

7.4.7 È altrettanto importante che il benchmark dei costi e l'offerta interna siano stati elaborati sulla base di costi coerenti. Ad esempio, se per l'elaborazione dell'offerta interna sono stati utilizzati i costi salariali effettivi, occorre applicare gli stessi tassi anche per calcolare il benchmark dei costi. Questa tecnica consente di evitare di evidenziare risparmi artificiali o costi maggiorati al momento del raffronto dell'offerta interna e del benchmark. Tuttavia, quest'ultimo deve essere basato su dati effettivi relativi all'organico, alle sedi occupate e così via, in modo tale che il team di valutazione possa facilmente individuare i risparmi realizzati dal team interno o dagli offerenti esterni.

## 7.5 SPECIFICA DEL SERVIZIO

7.5.1 La specifica è un documento estremamente importante in ogni test di mercato, in quanto costituisce la base dell'appalto del servizio e della sua esecuzione.

7.5.2 Le più recenti tendenze in questo campo hanno messo in evidenza che le specifiche basate sul metodo e sui fattori di produzione (o input) stanno cedendo il passo a specifiche articolate invece sui risultati (output) o sui livelli delle prestazioni.

Una specifica basata sulle prestazioni dovrà contenere le seguenti indicazioni:

- Natura del lavoro richiesto;
- Livello standard del servizio richiesto;

- Volume/frequenza del servizio;
- Ubicazione del servizio;
- Misurazione delle prestazioni;
- Responsabilità del fornitore e del dipartimento
- Metodo di determinazione del prezzo del lavoro svolto;
- Criteri di garanzia di qualità;
- Metodi di richiesta, variazione e pagamento dei servizi;
- Comunicazione fra il committente e il fornitore;
- Soddisfazione dei requisiti relativi alla revisione contabile e alla sicurezza.

Nella parte relativa ai risultati attesi, la specifica dovrà soddisfare i seguenti criteri:

- Completezza delle informazioni, comprese tutte le mansioni da svolgere;
- Chiarezza, dal punto di vista della terminologia utilizzata e del ruolo del fornitore;
- Misurabilità, i.e. i risultati devono essere misurabili quantitativamente;
- Obiettività, assicurare, cioè, che il fornitore sia consapevole dello scopo del servizio e di come esso si collega alla strategia ed agli obiettivi del dipartimento;
- Interfaccia, ovvero la definizione delle rispettive responsabilità, azioni ed interfaccia;
- Precisione, i.e. specificare i livelli o le qualifiche professionali del personale da utilizzare e le predisposizioni adottate per questo. La garanzia dei livelli di qualità è oggetto di particolare attenzione.

7.5.3 La definizione degli standard qualitativi e delle prestazioni è l'elemento-chiave per la corretta produzione di una specifica. È proprio in questa fase del processo di gara che occorre esaminare anche la gestione definitiva del contratto d'appalto.

7.5.4 Le prestazioni possono essere verificate misurando in alternativa il lavoro come fattore di produzione o come prodotto (input o output). Quanto alla qualità, è un criterio di misura del prodotto ed è riferita al grado di soddisfazione rispetto alle aspettative. È assolutamente necessario che l'elemento qualità sia trattato puntualmente nella specifica del servizio e non affrontato come aspetto secondario. Agli offerenti sarà richiesta la redazione e l'implementazione di un Piano Qualità.

7.5.5 La specifica dovrà inoltre contenere informazioni dettagliate in materia di fabbisogno di personale. Tali informazioni riguarderanno, in particolare, l'applicazione e il trattamento della Direttiva sui Diritti Acquisiti o altre prassi vigenti in materia di impiego, come del caso. La specifica dovrà altresì contenere indicazioni dettagliate in materia di esuberanti o di altri costi riferiti ad indennità varie, da considerare in sede di valutazione delle offerte.

## 7.6 BOZZA DI DOCUMENTAZIONE CONTRATTUALE

7.6.1 Il contratto definisce le responsabilità giuridiche e i doveri delle parti contraenti, e tutela il dipartimento nel caso in cui il fornitore non ottemperi ai suoi obbli-

ghi di raggiungimento di uno standard accettabile. Gli elementi essenziali che costituiscono un contratto sono:

- Parte I – Schema dell'Accordo (definisce la forma del contratto e le sue parti contraenti);
- Parte II - Articoli dell'Accordo (definiscono le responsabilità delle parti contraenti);
- Parte III – Prospetto dei Prezzi (redatto in un formato conforme a quanto convenuto nella strategia di gara);
- Sezione IV – Portata dell'Attività (o Specifica), dove si definiscono l'attività e/o il servizio richiesto, nonché i livelli delle prestazioni e le loro modalità di valutazione;
- Sezione V – Aspetti amministrativi (chi rappresenterà il Dipartimento e il fornitore e modalità di presentazione delle fatture).

7.6.2 I termini del contratto dovranno quanto meno fornire risposte esaurienti ai seguenti quesiti:

- Chi e che cosa sono le parti contraenti?
- Quali sono le loro prerogative e responsabilità?
- Quando e come prende esecuzione il contratto?
- Quali predisposizioni sono state adottate in materia di pagamenti?
- Che cosa succede in caso di problemi?
- Che cosa succede al termine del contratto?
- In che modo si interviene per modificare la parte del contratto relativa all'attività?
- Quali sono le disposizioni adottate rispetto a questioni che esulano dalle competenze delle parti contraenti?

## PARTE V – GARA

### 8. SELEZIONE DEGLI OFFERENTI

#### 8.1 INTRODUZIONE

8.1.1 È necessario prevedere una serie di tappe fra l'individuazione iniziale dei potenziali offerenti (vedi Paragrafo 7.2) e la selezione finale dei partecipanti alla gara. Ciascuna tappa è necessaria per garantire il risultato migliore in termini di qualità e competitività fra i partecipanti.

#### 8.2 SELEZIONE DEGLI OFFERENTI

8.2.1 Per selezionare i potenziali offerenti, è necessario espletare una serie di adempimenti:

- Considerare la possibilità di incontrare i potenziali offerenti prima della pubblicazione dell'avviso di gara sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, per conoscere il loro parere sulla bozza di bando e di specifica;
- Modificare la bozza di specifica, ove necessario, per migliorarne la qualità;
- Ricevere le espressioni di interesse;
- Valutare le capacità dell'offerente potenziale e la sua posizione finanziaria mediante l'uso di un questionario strutturato;
- Preparare un elenco ristretto di offerenti da invitare alla gara.

8.2.2 In caso di redazione di un elenco ristretto di offerenti invitati alla gara, si dovrà esaminare la possibilità di inserirvi tutti i fornitori che hanno manifestato interesse.

8.2.3 Il Direttore di Progetto dovrà inviare un questionario strutturato a tutti coloro che hanno manifestato interesse. Tale questionario conterrà i seguenti elementi:

- Dettagli sulla posizione finanziaria del fornitore, ivi compresi i conti storici della società;
- Dettagli sull'esperienza e le competenze maturate dal fornitore nel settore, ivi comprese le referenze dei clienti;
- Dettagli sulla politica di qualità applicata dal fornitore.

8.2.4 Alla gara dovranno essere invitati 5-8 fornitori, ma è possibile che tale cifra possa essere modificata sulla base degli esiti del test di mercato e dei requisiti imposti dalla Direttiva CE sui Servizi. Il Direttore di Progetto dovrà trovare una posizione di giusto equilibrio, incoraggiando la concorrenza e un corretto rapporto costo/benefici, tenendo conto, al contempo, delle risorse necessarie per valutare un gran numero di offerte e dei costi per il soggetto privato.

In vista della preparazione di un elenco ristretto da parte del Direttore di Progetto, è consigliabile istituire un comitato con i rappresentanti del Dipartimento, che potranno fornire pareri sui vari aspetti riferiti alle capacità del fornitore. Il Comitato dovrà esaminare ogni questionario alla luce di criteri prestabiliti, in modo da giungere all'elaborazione di un elenco ristretto di fornitori da invitare alla gara.

### 8.3 DIRETTIVA CE SUI SERVIZI

8.3.1 La Direttiva CE sui Servizi è stata adottata dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 1992 ed è applicata ai contratti stipulati a partire dal 1° luglio 1993. I servizi regolamentati da tale Direttiva saranno concessi in appalto conformemente alle procedure da essa stabilite. Occorrerà dedicare particolare attenzione agli aspetti riferiti alla concorrenza, alle specifiche non discriminatorie e ai criteri obiettivi di aggiudicazione dell'appalto resi noti prima della gara.

8.3.2 La Direttiva CE sui Servizi avrà un effetto diretto sul Test di Mercato, in particolare per quanto riguarda la tempistica. Ulteriori dettagli sono contenuti nel Manuale Acquisti. I Direttori di Progetto dovranno vegliare a che il Programma di Esecuzione del Progetto rispetti tale tempistica. Il planning contenuto nell'Allegato A riprende i criteri adottati nelle Procedure di Gara Ristretta, che prevedono un intervallo di 37 giorni tra l'invio dell'avviso di gara e la ricezione delle espressioni di interesse, e di 40 giorni fra l'emissione e la restituzione delle offerte. È importante documentare tutte le decisioni relative all'eventuale esenzione dei Test di Mercato dalle norme sulla concorrenza CE, nonché tutte le decisioni in materia di pubblicità delle gare in seno all'UE.

### 8.4 DOCUMENTAZIONE DI GARA

8.4.1 La documentazione di gara è composta dai seguenti elementi:

- Lettera di accompagnamento e bozza di lettera-ricevuta;
- Parte I – Istruzioni per la Gara (ivi comprese tutte le informazioni generali necessarie agli offerenti);
- Parte II – Condizioni di Gara;
- Parte III – Bando di Gara (comprensivo di Appendici varie);
- Parte IV – Documenti contrattuali (di cui al Paragrafo 7.6.1);
- Parte V – Aspetti amministrativi.

8.4.2 A tutti coloro che hanno inviato espressioni di interesse dovrà essere comunicata l'eventuale iscrizione nell'elenco ristretto, e solo a questi dovrà essere inviata la documentazione di gara.

8.4.3 Il bando di gara conterrà informazioni dettagliate sulla procedura di valutazione e sui criteri da adottare. Poiché l'obiettivo del Dipartimento è trovare un fornitore la cui offerta costituisca il miglior rapporto costi/benefici a lungo termine, è importante darne una definizione (vedi Paragrafo 11).

8.4.4 Durante la fase di preparazione delle offerte, gli offerenti potrebbero aver bisogno di ulteriori informazioni o chiarimenti. Il Direttore di Progetto veglierà allora affinché lo stesso trattamento venga garantito a ciascuno di essi. Qualsiasi tipo di

informazione «pertinente» fornita ad un offerente dovrà essere comunicata anche agli altri, ivi compreso il team di offerenti interni.

8.4.5 Spesso gli offerenti preferiscono ricevere informazioni dal Committente sotto forma di briefing e di visita in loco. Il Direttore di Progetto dovrà esaminare attentamente questo aspetto per evitare che si riveli troppo oneroso e per garantire che ogni offerente riceva lo stesso trattamento. In caso di visite in loco, è preferibile incontrare tutti gli offerenti in una sola volta e limitare il numero di persone invitate per ciascun offerente.

8.4.6 Agli offerenti viene comunicato che se non intendono più fare un'offerta, dovranno restituire tutta la documentazione al Direttore di Progetto.

## 8.5 APERTURA DELLE OFFERTE

8.5.1 Il trattamento delle risposte al Bando di Gara dovrà avvenire in condizioni di «offerta sigillata». Dopo l'apertura e la registrazione delle offerte da parte di un team addetto all'apertura delle buste, le copie delle offerte (ivi comprese quella interna) saranno trasmesse in tempi brevi ai membri del Team di Valutazione delle Offerte, ciascuno dei quali le esaminerà autonomamente prima di convocare una riunione formale del team stesso (vedi Paragrafo 11).





## PARTE VI – VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA INTERNA E PREPARAZIONE DELL'OFFERTA INTERNA

### 9 VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA E PREPARAZIONE DELL'OFFERTA INTERNA

#### 9.1 INTRODUZIONE

9.1.1 La preparazione dell'offerta interna dovrà essere coordinata da una persona che gode dell'appoggio di tutto lo staff del settore coinvolto e che sarà nominata dal Capo Dipartimento oggetto del test. Si dovrà costituire un team centrale che prepari tale offerta. Questo cosiddetto Team di Preparazione dell'Offerta dovrà essere formato da esperti operativi del settore di attività oggetto del test, in possesso anche di adeguate conoscenze finanziarie e commerciali.

9.1.2 Nel corso dei primi adempimenti, il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà utilizzare i risultati della prima valutazione della produzione del servizio di cui al Paragrafo 9. In una fase preliminare, il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà anche decidere in che modo comunicare le opzioni e le proposte di cambiamento agli altri componenti dello staff coinvolti nel test di mercato.

#### 9.2 VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA INTERNA

(Nel caso in cui non vi fosse alcuna offerta interna, questa valutazione sarà operata dal Direttore di Progetto conformemente alla Parte 9, per evitare che il settore privato debba rilevare un'organizzazione completamente «esente da riforme»).

9.2.1 Prima dell'emissione formale della specifica del servizio e dell'altra documentazione di gara, il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà svolgere un'accurata valutazione del servizio in modo da individuare eventuali possibilità di miglioramenti e/o incrementi di efficienza. Tale valutazione dovrà comprendere un'analisi critica dei seguenti aspetti:

- Programmi ed obiettivi di lavoro;
- Metodi, prassi e procedure di gestione della documentazione e dei processi
- Struttura della Direzione e del personale, gradi e consistenza numerica dell'organico, attraverso un diagramma organizzativo;
- Ruoli e responsabilità;
- Beni strumentali e di altra natura;
- Interfaccia con i clienti e assistenza della clientela;
- Fabbisogni della clientela e soddisfazione del cliente;
- Individuazione di singoli «prodotti» e di «pacchetti» di servizi;

- Costi correnti del servizio e strutture di determinazione dei prezzi (ove esistono)
- Spese generali correnti e spese indirette
- Livelli storici della domanda e previsione dei livelli futuri
- Sistemi e procedure di supporto
- Fabbisogni correnti e potenziali di informazioni gestionali.

9.2.2 Il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà individuare l'impatto dei possibili cambiamenti, dando una risposta, ad esempio, a questi interrogativi:

- È possibile utilizzare minori risorse o risorse diverse?
- Una diversa ubicazione del servizio potrebbe migliorare il rapporto costi/benefici?
- È possibile fornire alcuni dei servizi centrali a prezzi inferiori, utilizzando, ad esempio, minori risorse o decentrando il servizio stesso?

9.2.3 Sarà particolarmente importante prendere in considerazione l'analisi dei costi e dei prezzi probabili che la documentazione di gara chiederà di effettuare. Spesso si chiede ai partecipanti ad una gara di presentare prezzi unitari distinti e separati per le singole aree di servizi, in alcuni casi tenendo conto di livelli variabili della domanda. Tale analisi dei prezzi potrebbe necessitare la raccolta di dati sui volumi attualmente non registrati e buone conoscenze dei meccanismi dei costi (ad esempio, la distinzione fra costi fissi e costi variabili).

9.2.4 Il Team di Preparazione dell'Offerta potrà ritenere utile ai fini della valutazione operare la cosiddetta analisi SWOT sui punti forti, i punti deboli, le opportunità e le minacce del servizio attuale. Tale analisi comporta una disamina critica dei seguenti punti:

- Punti di forza – quali sarebbero le ricadute positive se il Dipartimento mantenesse la produzione del servizio al suo interno? (ad esempio, in termini di continuità del servizio, di tracciabilità, etc.)

Questi aspetti potrebbero costituire dei «Punti di Vendita Unici» dell'offerta interna.

- Punti deboli – quali miglioramenti dell'attività potrebbe operare il team interno? (per es., il marketing, i rapporti con la clientela). Tali questioni devono essere affrontate costruttivamente, con la messa a punto di solide proposte.
- Opportunità – quali sono le opportunità a disposizione del team interno? (ad es., ampliare il bacino clienti attraverso attività di marketing).
- Minacce – quali influssi «esterni» potrebbero minacciare la fiducia nell'offerta interna o nei metodi gestionali proposti (per es., riduzione del bacino clienti misurata da altri test di mercato).

9.2.5 L'offerta interna dovrà soddisfare i requisiti e i criteri fissati nella Documentazione di Gara. È improbabile che la specifica possa riflettere esattamente i metodi e gli standard attuali del servizio, e il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà prevedere queste eventuali differenze per coglierne esattamente tutte le ripercussioni sul lavoro del team interno (ad es., il test di mercato potrebbe escludere taluni aspetti strategici/aziendali affrontati invece dal team interno). Il Team di Preparazioni

dell'Offerta dovrà inoltre considerare possibili metodi alternativi di erogazione del servizio proposti dalla concorrenza, e le loro ripercussioni sull'offerta interna. La Documentazione di Gara potrebbe anche richiedere agli offerenti di suggerire migliorie al servizio o cambiamenti dei metodi operativi, a vantaggio del Dipartimento.

9.2.6 Per lo più, la Documentazione di Gara chiederà ai partecipanti di fornire informazioni dettagliate sulle loro procedure operative formali e di qualità. Tali procedure documentate, come pure i piani qualità (ad esempio, i programmi di formazione), potrebbero non esistere; in tal caso il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà utilizzare alcune risorse per colmare questa lacuna, preferibilmente in una fase molto preliminare di tutto il processo.

9.2.7 Si tratta di una tappa essenziale per la preparazione dell'offerta interna, la cui gestione deve essere tale da evitare ritardi nell'iter di espletamento della gara stessa.

### 9.3 IL BUSINESS PLAN

9.3.1 È sempre consigliabile elaborare un Business Plan, che fungerà da base dell'offerta interna,

consentendo, al contempo, di stabilire in che modo opererà l'organizzazione interna durante l'esecuzione dell'appalto. Il Business Plan dovrà dimostrare che il team interno ha esaminato tutti i requisiti dell'erogazione del servizio a valle e ha individuato proposte costruttive e viabili per introdurre, ove del caso, le necessarie modifiche. Tali proposte di modifiche potrebbero dipendere da ipotesi relative al contenuto della specifica di servizio, e dunque necessitare qualche messa a punto dopo l'arrivo della documentazione formale di gara.

9.3.2 Il Business Plan dovrà essere redatto quale documento di lavoro a supporto dell'elaborazione della Carta del Servizio. Gran parte del contenuto del Business Plan potrà essere utilizzato nell'offerta interna.

Tipicamente, un Business Plan è costituito da:

- Introduzione e Informazioni Generali;
- Sommario sulla Gestione;
- Natura dell'Attività;
- Valutazione del Servizio;
- Politiche e Strategia;
- Organizzazione – Struttura della Direzione  
Posizioni in organico,  
Legami con il Committente,  
Condizioni del Personale;
- Informazioni Finanziarie e Gestionali;
- Proiezioni finanziarie – capitale,  
entrate;
- Strategia di Marketing;
- Piani di Formazione e Sviluppo;
- Concorrenza e Gap Competitivo;
- Piano d'Azione.

#### 9.4 REDAZIONE DELL'OFFERTA INTERNA

9.4.1 Le offerte interne devono soddisfare tutti i requisiti contenuti nella specifica e nella documentazione di gara, ed essere basate sui fabbisogni futuri piuttosto che sulle attività correnti.

9.4.2 Gli elementi fondamentali da considerare in sede di elaborazione dell'offerta interna sono i seguenti:

- Il tempo a disposizione per redigere e presentare l'offerta;
- Le risorse e le competenze necessarie per svolgere adeguatamente questo compito.

I tempi di elaborazione dell'offerta interna non devono causare ritardi nell'iter di svolgimento della gara.

9.4.3 Il Paragrafo 10 contiene una descrizione dell'iter da seguire per la determinazione dei costi da includere nell'offerta interna. Nella fase iniziale, dopo aver ricevuto la Documentazione di Gara, il Team di Preparazione dell'Offerta dovrà esaminare la documentazione contrattuale e la specifica di gara al fine di:

- Stilare una «checklist» di tutte le questioni che necessitano interventi particolari a livello dell'offerta (ad esempio, i Curriculum Vitae dello staff principale, il piano qualità);
- Stabilire il formato e lo schema dell'offerta;
- Individuare i cambiamenti nei livelli e/o standard del servizio rispetto al presente;
- Determinare i costi aggiuntivi/risparmi legati ai suddetti cambiamenti ed eventuali aggiustamenti procedurali;
- Individuare i beni «prodotti» ai sensi del contratto, ad es., sistemi, attrezzature, sedi, trasporti;
- Stabilire di quali beni avrà bisogno il team interno e quantificare i costi associati;
- Individuare una «base dei prezzi» per l'offerta da presentare;
- Individuare la base di determinazione dei prezzi dell'offerta, ad es., prezzi fissi annuali, prezzi unitari, e stabilire i criteri di determinazione di tali prezzi.

Questa analisi fornirà i parametri principali per l'offerta interna.

9.4.4 Sarà necessario fare riferimento ai risultati dell'attività di valutazione descritta nel paragrafo 6. Inizialmente, in sede di preparazione dell'offerta, si potrà adottare un approccio «top down», con la valutazione del servizio attuale, i suoi costi e attività, adeguati ai requisiti contenuti nella Specifica, indicando le misure specifiche adottate per ridurre i costi e migliorare l'efficienza. Pertanto, questo approccio «top down» metterà probabilmente in evidenza cambiamenti marginali da apportare alla struttura del servizio, alle qualifiche dell'organico e ad altri costi. Tuttavia, tale metodo sarà difficilmente confrontabile a quello adottato dai partecipanti esterni alla gara.

9.4.5 Sarà necessario raccogliere informazioni riguardo ai partecipanti esterni alla gara, per individuare un probabile «gap competitivo», che riguarderà presumibilmente le seguenti aree:

- Oneri salariali ed altri costi del personale;
- Condizioni del personale;

- Livelli di qualifiche e gradi
- Spese generali e costi del servizio centrale.

9.4.6 Per colmare il presumibile divario di competitività, o gap competitivo, l'offerta interna

potrebbe essere strutturata con un approccio «bottom-up», ovvero individuando i livelli e la natura delle risorse necessarie al soddisfacimento dei criteri stabiliti dalla specifica di gara, senza considerare le prassi adottate abitualmente.

9.4.7 L'offerta interna deve contenere una soluzione che possa essere implementata entro le scadenze temporali fissate dal contratto, e dunque sceglierà, probabilmente, un compromesso fra i metodi «top-down» e quello «bottom-up». In ogni caso, la soluzione prescelta non dovrà ritardare l'iter di svolgimento della gara.

#### *Presentazione dell'offerta interna*

9.4.8 Si pone sempre più l'accento sulle specifiche basate sulle prestazioni (vedi paragrafo 7.5.2), in virtù delle quali il servizio da erogare è caratterizzato in termini di livelli standard da raggiungere. Agli offerenti viene richiesto di illustrare dettagliatamente in che modo il servizio erogato riuscirà a soddisfare tali requisiti.

9.4.9 L'offerta dovrà essere oltremodo dettagliata per quanto concerne le modalità di produzione del servizio da parte dell'offerente. In particolare, dovrà coprire i seguenti aspetti:

- Informazioni finanziarie dettagliate, con l'indicazione dei prezzi e la loro ripartizione;
- Struttura gestionale;
- Dettagli sui livelli di qualifica del personale, compresi gradi e responsabilità;
- Programmi di formazione;
- Proposte di miglioramenti;
- Programmi relativi al capitale;
- Strategia in materia di igiene e sicurezza.

9.4.10 L'offerta interna dovrà dunque soddisfare questi requisiti ed essere confrontabile con quelle dei fornitori esterni. Dato che i costi sono solo uno degli aspetti presi in esame nel processo di valutazione (vedi Paragrafo 10), gli offerenti interni dovranno essere consapevoli dell'importanza dei dettagli qualitativi.

9.4.11 L'offerta interna dovrà essere completata e firmata dal funzionario responsabile della sua elaborazione prima della data fissata per l'apertura delle altre offerte sigillate. I costi dovranno essere certificati dall'Ufficio Ragioneria e dal consigliere finanziario.

## 9.5 MANAGEMENT AND EMPLOYEE BUYOUT (MEBO)

9.5.1 Oltre all'offerta interna descritta più su, o in alternativa a questa, è possibile che gli attuali produttori del servizio, o alcuni di loro, presentino un'offerta basata sul Management and Employee Buyout (MEBO). In tal caso, le persone coinvolte nell'offerta dovranno lasciare il Dipartimento e costituire una società privata che produrrà il servizio se si sarà aggiudicata l'appalto.

9.5.2 Il Management and Employee Buyout solleva particolari problemi di conflitto d'interessi. Ove intenzionati a procedere in tal senso, i soggetti coinvolti dovranno dichiarare tale eventualità in una fase preliminare dell'iter.

9.5.3 Questo tipo di offerta sarà sottoposta allo stesso trattamento previsto per le offerte del settore privato. In nessun caso un soggetto coinvolto in un'offerta di Management and Employee Buyout potrà partecipare alla preparazione dell'offerta interna, onde evitare posizioni di vantaggio rispetto ai partecipanti del settore privato.

## 9.6 JOINT VENTURES

9.6.1 Sia in caso di offerte interne che di quelle basate sull'ipotesi di un'acquisizione del pacchetto azionario da parte della Direzione o dei Dipendenti, è possibile prevedere una joint venture, ovvero il fornitore interno o i proprietari del pacchetto azionario forniscono il servizio in associazione con terzi. In tal caso, l'offerta dovrà contenere informazioni dettagliate su detto terzo offerente, compreso l'esito di eventuali trattative sulla produzione del servizio, nonché dettagli esaurienti sui rapporti contrattuali proposti fra l'organizzazione offerente e i terzi.

## 10. DETERMINAZIONE DEI COSTI DELLE OFFERTE INTERNE

### 10.1 INTRODUZIONE

Questa parte della guida illustra una serie di principi, tecniche e problemi riferiti alla determinazione dei costi delle offerte interne, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- Principi Generali per la Determinazione dei Costi;
- Base di Determinazione dei Costi dell'Attività Interna;
- Guida alle Voci di Costo;
- Contestazione dei Costi;

L'Allegato B elenca le principali voci di costo e le loro modalità di trattamento.

### 10.2 PRINCIPI GENERALI PER LA DETERMINAZIONE DEI COSTI

#### 10.2.1 *Costo Economico Pieno*

Il test di mercato non riguarda solo il raffronto dei costi, e pur tuttavia la loro valutazione è un elemento importante nella misura in cui fornisce un metodo obiettivo di raffronto fra diverse opzioni e costituisce un fattore significativo nel calcolo dei costi/benefici. Per un corretto confronto è essenziale individuare il costo in termini di risorse di un servizio interno, che deve comprendere non solo i costi liquidi direttamente osservabili, ma anche quelli associati ai servizi ausiliari forniti a livello centrale e i costi figurativi, così da determinare il costo pieno del servizio, composto dal costo totale delle risorse utilizzate nell'espletamento dell'attività, a prescindere da chi paghi attualmente tali risorse.

Le offerte interne dovrebbero generalmente essere calcolate sulla base del costo pieno (vedi paragrafo 10.2.2).

#### 10.2.2 *Eccezioni alla Regola del Costo Pieno*

Qualunque costo sostenuto in relazione all'offerta interna prima della valutazione delle offerte (ad esempio, i costi di consulenza per la messa a punto dell'offerta interna) deve essere considerato un costo pregresso ed escluso dall'offerta interna (ma bisognerà invece includere eventuali costi di consulenza proposti per l'assistenza nello svolgimento dell'operazione interna dopo essersi aggiudicati la gara).

Alcuni elementi del costo pieno del servizio prodotto internamente devono essere esclusi dal calcolo dei costi al fine di facilitare il raffronto fra le offerte interne e quelle esterne. Si tratta dei costi «comuni» che vengono comunque sostenuti a prescindere dal fornitore che ha svolto il lavoro.

In alcuni casi, la specifica prevede che l'aggiudicatario della gara possa utilizzare i servizi o gli impianti forniti a livello centrale dal dipartimento (ad esempio, i servizi svolti dai fattorini). Detti costi devono essere esclusi dall'offerta interna; saranno considerati in sede di valutazione delle offerte come costi aggiuntivi da sommare alle offerte che prevedono l'utilizzo dei servizi o degli impianti.

#### 10.2.3 *Costi Aggiuntivi*

Si tratta di costi aggiuntivi che il dipartimento dovrà sostenere in caso di ricorso ad un fornitore esterno piuttosto che ad uno interno (ad esempio, la perdita delle economie di scala o i costi legati agli esuberi o alla riqualificazione del personale). Tali costi saranno calcolati in sede di valutazione e saranno esclusi dall'offerta interna per essere imputati a quella esterna (vedi anche paragrafo 7.4.2).

### 10.3 BASE DI DETERMINAZIONE DEI COSTI DELL'ATTIVITÀ INTERNA

L'offerta interna deve costituire una rappresentazione dei costi riferiti alla produzione del/dei servizio/i incluso/i nella specifica. In molti casi, tali servizi saranno diversi da quelli prodotti attualmente dall'unità interna offerente. Infatti, potrebbero rivelarsi necessari alcuni servizi aggiuntivi; la specifica potrebbe in alcuni casi prevedere diversi standard del servizio, o magari alcune attività che sono state considerate «istituzionali» o «strategiche», in quanto tali devono continuare ad essere svolte dal Dipartimento. I team interni dovranno dunque prestare grande attenzione ed includere solo i costi dei servizi e delle attività così come indicato nella specifica.

La preparazione dell'offerta interna deve essere considerata alla stregua di un preventivo dei costi pieni del servizio. È opportuno adottare adeguati metodi di previsione per portare i costi allo stesso livello della domanda o dei criteri individuati nella Documentazione di Gara. Le tecniche di previsione devono inoltre essere utilizzate per individuare e calcolare i costi del fabbisogno di risorse lungo tutto l'arco dell'appalto. Se si ritiene che le valutazioni dei prezzi nei contratti (ad esempio, i tassi annui di inflazione) siano inadeguate a coprire alcuni costi (ad esempio, i premi di risultato), è necessario apportare all'offerta interna i necessari aggiustamenti.

Occorre inoltre valutare attentamente in che modo i cambiamenti operativi proposti nelle offerte interne incidono sul dipartimento e come vengono trattati in fase di



valutazione delle offerte. Ad esempio, lo smaltimento delle attrezzature potrebbe ridurre gli oneri di ammortamento o di affitto nell'offerta interna e generare reddito grazie alla vendita dei beni. Tale reddito potrebbe essere utilizzato dal team interno per finanziare spese specifiche per la formazione o per i sistemi informatici e coprire i relativi costi di installazione. Viceversa, se l'attrezzatura è stata acquistata in leasing e il Dipartimento non è in grado di riciclarla in un uso alternativo, la possibilità di risparmio diventa irrealistica. L'offerta interna dovrà riflettere il risparmio potenziale a prescindere dal fatto che sia realizzabile o meno. Tuttavia, questo fattore dovrà essere esaminato in sede di valutazione delle offerte ed è destinato ad influenzare comunque il raffronto dei costi dell'offerta interna e di quelle esterne.

#### 10.4 GUIDA ALLE VOCI DI COSTO

##### 10.4.1 *Costi Diretti del Personale*

Per calcolare i costi diretti del personale per un'offerta interna, gli offerenti devono considerare il personale a tempo pieno, part-time e avventizio che secondo loro è necessario per la produzione del servizio conformemente alla Documentazione di Gara. L'analisi dei costi deve riflettere con precisione i costi diretti del personale per la durata del contratto, ivi compresi la progressione dei salari, eventuali premi di risultato, indennità varie, gli straordinari, e via di seguito. I paragrafi che seguono illustrano più dettagliatamente gli elementi costitutivi dei costi diretti del personale e fungono da guida per la determinazione di tali costi ai fini dell'offerta interna.

##### *Stipendi e Oneri Sociali*

L'offerta interna deve includere i costi pieni del personale ed essere basata, alternativamente, sugli effettivi costi salariali o sui costi medi/grado. Il metodo adottato deve essere indicato chiaramente nell'offerta interna.

Il calcolo dei costi salariali deve comprendere gli oneri sociali.

##### *Trattamento previdenziale*

L'offerta interna deve prevedere il trattamento previdenziale. Si noti che il personale avventizio e part-time con un orario di lavoro inferiore a 15 ore settimanali non ha diritto alla pensione.

##### *Straordinari*

Occorrerà prevedere un budget specifico per il pagamento degli straordinari e indicare chiaramente nell'offerta le varie ipotesi formulate.

##### 10.4.2 *Spese Correnti Dirette (escluso il personale)*

L'Allegato B contiene una lista delle varie voci di costo da includere in questa categoria. Per quanto possibile, i probabili costi futuri dovrebbero essere calcolati sulla base dei criteri fissati dal Bando di Gara e dell'offerta interna. I budget attuali e i costi «storici» costituiscono verosimilmente una base affidabile per un calcolo iniziale.

In caso di servizi in comune e/o erogati e quantificati a livello centrale (ad esempio, le spese postali), ai fini dell'offerta interna, si dovrà cercare di individua-

re i livelli di consumo/uso di tali servizi. Per quanto riguarda attività che richiedono scorte massicce di materiale (ad esempio, di cancelleria per le riprografie), l'analisi dei costi nell'ambito dell'offerta interna deve basarsi sui livelli annuali effettivi di uso, avendo cura di correggere eventuali distorsioni dovute ad acquisti in massa o eccezionali.

#### 10.4.3 Ammortamento di Beni Immobili

Si tratta dei costi di ammortamento tecnico dei beni immobili dovuto all'uso, e vanno calcolati ed inclusi fra i costi dell'offerta interna.

I costi di ammortamento riguardano generalmente i veicoli, i computer, l'attrezzatura d'ufficio, vari tipi di macchinari, impianti e attrezzature. Gli immobili non sono soggetti ad ammortamento; viceversa i canoni di locazione rappresentano costi da includere nell'offerta interna (vedi 10.4.5).

Questi costi *sono esenti da IVA*.

È obbligatorio tenere appositi registri dei beni in ammortamento.

Per calcolare l'ammortamento occorre innanzitutto stabilire il valore di mercato o di sostituzione del bene (vedi più avanti le opzioni di stima). In secondo luogo, bisogna stabilire il valore del bene al termine del suo ciclo di vita (i.e. un valore residuo superiore a £ 0), e quindi decidere quanto durerà tale ciclo di vita (in anni – vedi più avanti nella parte relativa al ciclo di vita dei beni), calcolandolo a partire dal momento dell'acquisto.

Il calcolo è quindi il seguente:

$$[\text{Valore del bene meno il valore residuo}] \div \text{Ciclo di Vita previsto} = \text{Annualità di Ammortamento};$$

Un esempio di ammortamento figura nell'Allegato D.

#### Opzioni di stima

Generalmente, i beni vengono portati in ammortamento nei seguenti casi:

- Se il loro costo da nuovo ammonta a £ 3000 o più, e;
- Se il loro ciclo di vita previsto è superiore ad un anno.

Vi sono però alcune eccezioni a questa regola generale.

I beni del valore inferiore a £3000 possono essere portati in ammortamento se sussistono le seguenti condizioni:

- Se la Direzione decide che è preferibile portarli in ammortamento durante tutto il loro ciclo di vita piuttosto che contabilizzare il loro costo totale nell'anno di acquisto, oppure Se vi sono molti beni, ciascuno con un costo di diverse centinaia di sterline, da sostituire ad intervalli irregolari (determinando così un'alternanza di annate con spese maggiori o minori), oppure
- Se si procede alla sostituzione per blocchi di beni relativamente numerosi e di scarso valore (qualche centinaio di sterline o meno ciascuno) aventi la stessa durata del ciclo di vita, tali beni possono essere portati in ammortamento singolarmente.

#### Ciclo di vita dei Beni

Il ciclo di vita dei singoli beni varia a seconda dell'uso che ne viene fatto:

Veicoli	3-5 anni
Computer, Attrezzature Informatiche	3-7 anni
Impianti e Macchinari	5-20 anni.

Altri metodi alternativi per la stima dei beni sono indicati di seguito:

- *Costo netto di sostituzione* – che utilizza generalmente il valore attuale (da nuovo) ed effettivo di sostituzione di ciascun bene. Un'alternativa potrebbe essere considerare il prezzo originario corretto sulla base del tasso di inflazione a partire dall'anno dell'acquisto, oppure
- *Importo netto recuperabile* – basato sull'importo che potrebbe essere recuperato in caso di vendita del bene.

Il metodo di stima adottato deve essere indicato molto chiaramente nelle note esplicative dell'offerta interna, per consentirne una corretta disamina in sede di valutazione delle offerte interne e di quelle esterne.

L'importo netto recuperabile dovrebbe essere utilizzato solo se il team interno è l'unico utilizzatore del bene e non si intende sostituirlo (ad esempio, se non è più necessario ma viene conservato come bene di riserva o di ricambio). Se si utilizza tale metodo, il costo di ammortamento deve essere calcolato solo sul periodo di vita rimanente del bene. Tale modifica del calcolo del costo di ammortamento dovrà tuttavia essere adottata solo in caso di beni esistenti al momento del test di mercato per il primo periodo contrattuale. Quando i beni devono essere sostituiti nel corso del primo o dei successivi periodi contrattuali, tale modifica non può essere applicata in quanto accettare l'offerta interna significherebbe accettare anche il bisogno di mantenere lo stesso livello di beni utilizzati dal team interno.

È importante analizzare anche l'uso a cui vengono adibiti i beni. Se i beni sono in comune con altri utilizzatori, e se l'uso che ne fa il settore oggetto del test di mercato non ha ripercussioni sul calendario di sostituzione, *il costo di ammortamento e l'interesse sul capitale indicati nell'offerta interna potrebbe essere pari a 0.*

#### 10.4.4 Interesse sul Capitale/Costo del Capitale

È un costo figurativo che deve essere incluso nell'offerta interna in quanto parte del concetto di «pari opportunità» adottato nella procedura di gara. È una unità di misura del costo per l'economia del capitale immobilizzato negli enti del settore pubblico, a prescindere dalle sue modalità di finanziamento. Nell'ottica del settore privato, esso rappresenta la percentuale di dividendo che gli azionisti della società potrebbero percepire a fronte del loro investimento, oppure, in alternativa, è il costo associato all'indebitamento con un istituto di credito per l'esercizio dell'attività commerciale.

Un interesse sul capitale del 6% viene calcolato sia sul capitale fisso che sull'attivo corrente/capitale circolante (i.e. le spese correnti di gestione).

### *Capitale fisso*

#### *Automobili, Macchinari, Computer*

L'importo è calcolato sottraendo il 6% dai costi di sostituzione di ciascun bene dopo averli corretti del costo di ammortamento. Il calcolo di effettua nel modo seguente:

(NdT non c'è traccia del calcolo).

Immobili e Terreni

Non sono necessari calcoli.

### *L'attivo corrente/capitale circolante*

L'attivo corrente/capitale circolante comprende le scorte, il lavoro in corso, o work-in-progress, il dare-avere e gli acconti versati dai clienti. L'interesse sugli oneri di capitale è calcolato al 6% del valore medio di tali beni all'inizio e alla fine dell'anno. In caso di variazioni significative nel corso dell'anno, è opportuno applicare una media mensile ponderata.

In mancanza di tali informazioni, un metodo alternativo consiste nel sottrarre il 6% da 1/12 dei costi annui d'esercizio indicati dall'offerta interna per:

a) Includere:

- Le spese correnti,
- I costi figurativi di assicurazione (al posto di un pagamento in contanti),
- I servizi forniti dai Ministeri (esclusi i loro oneri d'interesse)
- I costi figurativi d'affitto (ove presenti);

b) Escludere:

- Il costo di ammortamento.

La formula del calcolo è la seguente:

$$[(a.\text{meno } b.) - 12] \times 6\%.$$

Un esempio figura nell'Allegato D.

#### 10.4.5 *Sedi*

Le sezioni oggetto del test di mercato sosterranno i costi riferiti alle sedi calcolati sulla base di una media dei costi di tutti gli immobili utilizzati. In tal modo si sancisce il principio che le sezioni non sono libere di scegliere la struttura che li ospita, e dunque ciò determinerà a) una riduzione dell'effetto significativo della revisione dei canoni d'affitto sulle singole proprietà a intervalli di pochi anni, b) un'equa ripartizione dei vantaggi derivanti dall'occupazione di immobili con alti costi di manutenzione.

I costi applicati dovranno considerare lo spazio occupato dall'area oggetto del test di mercato.

#### 10.4.6 *Costi figurativi di assicurazione*

Generalmente, lo Stato assicura i suoi rischi; dunque il calcolo del costo figurativo di tali rischi assicurati deve essere incluso nell'offerta interna in quanto parte del concetto di «pari opportunità» adottato nella procedura di gara.

#### 10.4.7 Costi Indiretti/Spese Generali dei Servizi

Il costo dei servizi erogati da altri dipartimenti alle aree sottoposte al test di mercato sarà stimato come costo pieno. In alcuni casi, esso si riferirà a servizi specifici ricevuti, tuttavia, per molti versi si tratterà di costi «pro capite» che rispecchiano il livello generale di servizio ricevuto.

### 10.5 VOCI DI COSTO DA ESCLUDERE DALL'OFFERTA INTERNA

Questa parte della Guida illustra le voci da escludere dall'offerta interna.

#### 10.5.1 Costi di Sviluppo

In alcuni casi, i team interni beneficiano degli investimenti storici o correnti effettuati per la ricerca e sviluppo (ad esempio di nuovi sistemi informatici). In sede di preparazione dell'offerta interna, tali costi devono essere considerati costi pregressi e pertanto esclusi dall'offerta.

#### *Imposta sul Valore Aggiunto*

Tutti gli offerenti saranno invitati a preparare la loro offerta al netto dell'IVA. Questa imposta su beni e servizi acquistati può essere rimborsata e dunque deve essere esclusa dalle offerte interne.

#### *Indennità per esubero di personale e indennità di mancato preavviso*

È verosimile che le offerte interne contengano proposte di tagli al personale che si traducono in esuberi o in prepensionamenti. Qualsiasi costo riferito a tali proposte e relativo al pagamento di indennità per esubero di personale, di mancato preavviso o di altre indennità, sarà sostenuto dal dipartimento e dovrà essere escluso dalle offerte interne.

In sede di valutazione, si analizzeranno le ripercussioni di tali proposte, in particolare il costo delle indennità per esubero di personale ed altri costi associati. Tuttavia, l'offerta deve recare l'indicazione dei cambiamenti proposti e il tipo di personale/qualifica coinvolto, affinché la Commissione d'Appalto possa valutare accuratamente i costi futuri.

#### 10.5.2 Costi Committente e Costi Aziendali

I costi committente non dovranno essere inclusi nei calcoli dell'offerta interna. Si tratta di quei costi di gestione che sussistono sia che i servizi siano prodotti internamente che esternamente, e dei costi per impianti/servizi prodotti dal Committente ai sensi della Documentazione di Gara.

I costi aziendali sono sostenuti nel quadro della gestione del dipartimento e sussistono a prescindere dalla modalità di produzione dei servizi.

### 10.6 CONTESTAZIONE DEI COSTI

La maggior parte dei costi calcolati per la preparazione delle offerte interne sono forniti dall'Ufficio Ragioneria del Dipartimento e avranno un grado di precisione che

dipenderà dall'accuratezza dei sistemi informativi del Dipartimento stesso. I team di preparazione dell'offerta avranno la possibilità di contestare tali costi ma dovranno essere in grado di comprovare tali contestazioni con validi argomenti. È verosimile che siano contestati i costi riferiti ai servizi centrali e comuni. In particolare, i team di preparazione dell'offerta dovranno considerare se è opportuno contestare le singole spese. Le contestazioni riguardanti il livello (dimensioni) di oneri particolari richiederanno analisi ed argomentazione più dettagliate e potrebbero essere più difficili da sostenere.

Laddove un team di preparazione dell'offerta desiderasse contestare alcuni costi particolari, dovrà innanzitutto contattare l'Ufficio Ragioneria del Dipartimento, che coordinerà le azioni da intraprendere al riguardo.

#### 10.7 CONCESSIONE DI APPALTI STRATEGICI

Intraprendere un'offerta interna è un'impresa dispendiosa in termini economici e di tempo. È possibile che la Direzione decida che non è il caso di farlo e che sia preferibile confrontare direttamente il rapporto costi/qualità di un'offerta esterna con i costi economici pieni dell'attività svolta internamente.



## PARTE VII – VALUTAZIONE DELLE OFFERTE; RACCOMANDAZIONE FINALE

### 11. VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

#### 11.1 Introduzione

11.1.1 Le procedure relative alle gare d'appalto sono stabilite nel Manuale Acquisti. I paragrafi che seguono illustrano il processo di valutazione delle offerte e riguardano, in particolare i seguenti aspetti:

- Team di Valutazione delle Offerte;
- Valutazione Tecnica;
- Valutazione Finanziaria;
- Valutazione Commerciale;
- Chiarimenti Post-Gara
- Team di Valutazione delle offerte

#### 11.2 TEAM DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

11.2.1 Il Direttore di Progetto è responsabile della costituzione del Team di Valutazione delle offerte di concerto con gli Esperti Acquisti. L'esperienza pregressa dimostra che molti test di mercato presentano talvolta aspetti innovativi o danno luogo a contenziosi, cosicché la valutazione delle offerte non si limita ad un mero esercizio di addizione aritmetica dei prezzi. In molti casi, le offerte includono una varietà di elementi per l'analisi dei prezzi, in altri casi, includeranno opzioni per aumentare i prezzi o proporranno variazioni in tema di metodi per la produzione del servizio.

11.2.2 Il Team di Valutazione delle offerte sarà collettivamente responsabile nel decidere quale offerta caldeggiare. La decisione sarà adottata con il contributo di ogni settore coinvolto. Il Team di Valutazione delle offerte dovrebbe avere la seguente composizione:

- Il Direttore di Progetto;
- Un esperto del servizio in oggetto che fornisca consulenza su questioni tecniche e sui livelli delle risorse;
- Il Ragioniere Capo (o chi ne fa le veci) per presiedere alla Valutazione Finanziaria;
- Un ragioniere (designato dal Ragioniere Capo) che assista nella valutazione finanziaria e analizzi le conseguenze sul dipartimento derivanti dall'accettazione di una determinata offerta piuttosto che di un'altra;



- Esperti di Risorse Umane che valutino le ripercussioni di ogni offerta sul personale;
- Esperti in materia di acquisti che vegliano al corretto espletamento delle procedure d'appalto pubblico e sovrintendano alla fase di chiarimento post-gara.

Il team di valutazione delle offerte procederà anche alla valutazione commerciale (vedi paragrafo 11.5).

### 11.3 VALUTAZIONE TECNICA

11.3.1 Un aspetto fondamentale dell'analisi degli elementi tecnici dell'offerta è la verifica del rispetto dei requisiti minimi fissati dalla specifica contenuta nel Bando di Gara.

11.3.2 Le caratteristiche innovative dell'attività di test di mercato fanno sì che verosimilmente gli offerenti proporranno una gamma molto diversificata di metodi per soddisfare tali requisiti, cosicché il Team di Valutazione dovrà esprimere un giudizio tecnico e commerciale ragionato sulle varie offerte. Entreranno in gioco, inevitabilmente, elementi soggettivi, e per garantire un giusto trattamento di tutti gli offerenti, facilitando al contempo l'attività di controllo, si dovrà cercare di operare tale valutazione nel modo più giusto, imparziale e rigoroso possibile.

11.3.3 Il Direttore di Progetto dovrà utilizzare un indice di valutazione che stabilisca i vari fattori di cui tenere conto, il loro peso relativo ed il punteggio da attribuire ad ogni offerta sulla base di ciascun indicatore. I criteri da seguire dovranno essere indicati nel Bando di gara e concordati da tutti i membri del Team di Valutazione delle offerte prima di dare inizio alla valutazione.

11.3.4 Avendo analizzato le offerte secondo questa procedura, il Team sarà in grado di stilare una classifica delle offerte giudicate tecnicamente accettabili o potenzialmente accettabili dopo un eventuale chiarimento. Il Team dovrà decidere quale è il livello al di sotto del quale le soluzioni tecniche proposte sono inaccettabili. È altresì possibile che il Team ritenga che sia indispensabile soddisfare alcuni criteri tecnici e che malgrado un punteggio globale elevato, una determinata offerta non è stata in grado di soddisfarli.

### 11.4 VALUTAZIONE FINANZIARIA

11.4.1 L'obiettivo globale del test di mercato è garantire «il miglior rapporto costi/benefici a lungo

termine» dei servizi oggetto del test. Una valutazione finanziaria equa ed esauriente delle offerte è indispensabile per il raggiungimento di tale obiettivo. Una valutazione esauriente del rapporto costi/benefici a lungo termine necessita che la valutazione finanziaria delle offerte proceda di pari passo con quella tecnica.

11.4.2 Per poter confrontare le varie offerte sulla base di criteri omogenei, la procedura da seguire deve garantire che:

- Tutti i prezzi quotati nelle offerte siano corretti;
- Tutti i prezzi siano confrontati in modo coerente. Ad esempio, un costo che è stato escluso in una determinata circostanza – ad esempio, l'IVA – , deve esserlo in tutti i casi analoghi;

- Tutte le offerte riflettano correttamente i costi pieni e siano quotate realisticamente;
- Siano individuati i costi pieni a carico del Dipartimento derivanti dall'accettazione di offerte alternative, quali i costi di riqualificazione professionale o di esubero del personale esistente.

11.4.3 Il principio-guida, ovvero il rapporto costi/benefici a lungo termine, impone che la valutazione finanziaria adotti gli stessi meccanismi di valutazione applicati agli investimenti nel settore privato. I risparmi devono essere valutati su un periodo di 10 anni, con gli opportuni aggiustamenti operati utilizzando le tecniche di cash flow scontato per calcolare il valore netto attuale.

11.4.4 Le tappe fondamentali della valutazione finanziaria sono:

- Ulteriore valutazione della posizione finanziaria di ciascun offerente;
- Controlli aritmetici e ricerca degli errori nelle offerte pervenute;
- Calcolo di una base di prezzo coerente;
- Definizione di una base equa di raffronto fra le varie offerte;
- Calcolo dei costi e dei risparmi a lungo termine.

11.4.5 L'Allegato C mostra come determinare una base equa di raffronto e come calcolare i costi e i risparmi a lungo termine.

## 11.5 VALUTAZIONE COMMERCIALE

11.5.1 La tappa finale del processo di valutazione consiste nel riunire tutti i risultati della valutazione finanziaria e di quella tecnica affinché il Team di Valutazione delle offerte possa prendere una decisione.

11.5.2 In ogni processo di valutazione è necessario porre attenzione all'interazione fra la valutazione finanziaria e quella tecnica, con la consapevolezza che può essere opportuno adottare un approccio diverso per diverse attività. In particolare, le strategie da considerare sono le seguenti:

- Una disamina equilibrata dei risultati tecnici e finanziari;
- Un'analisi sequenziale delle questioni tecniche e finanziarie. Si tratta di fissare una soglia di qualità accettabile del servizio e di valutare tutte le offerte innanzitutto per stabilire se raggiungono tale soglia sulla base di criteri tecnici/di qualità. L'appalto in genere viene aggiudicato all'offerente che con il minor costo è riuscito a raggiungere detta soglia;
- Il rigetto delle offerte più costose. Anche quando vi fosse un margine per l'applicazione di altri metodi e standard per la produzione del servizio che il Team di Valutazione delle offerte volesse considerare, è possibile ed auspicabile, al termine della valutazione finanziaria, scartare alcune offerte che presentino prezzi troppo elevati rispetto alle altre.

## 11.6 CHIARIMENTI POST-GARA

11.6.1 La complessità del test di mercato applicato ai servizi farà sì che, verosimilmente, sarà necessario apportare qualche chiarimento per sciogliere alcuni inter-

rogativi, discutere metodi alternativi di lavoro e le loro ripercussioni sui costi, e via discorrendo. È fondamentale che tali discussioni avvengano pubblicamente e nel dovuto rispetto della deontologia. La Direzione Acquisti dovrà sempre essere contattata prima di procedere a tali chiarimenti.

11.6.2 Potrebbe essere opportuno chiedere ai fornitori di procedere a presentazioni sull'argomento in discussione e di rispondere ai quesiti posti. Il Team di Valutazione delle offerte al completo dovrà essere presente a tali incontri, precisando che i partecipanti sono iscritti nell'elenco ristretto dei concorrenti all'appalto.

11.6.3 È essenziale che tutti i dettagli delle Trattative Post-Gara siano opportunamente documentati conformemente alle Direttive CE.

## 12. DECISIONE/RISULTATO DELLA GARA

12.1 Dopo aver preso la decisione, il Team di Valutazione delle offerte dovrà sottoporre una raccomandazione al Comitato di Indirizzo.

12.2 È importante che il dipartimento conservi una traccia del processo decisionale e dei risultati del lavoro. Il Direttore di Progetto dovrà preparare una relazione che contenga i seguenti punti:

- Registro sommario della gara;
- Informazioni dettagliate sulle offerte;
- Una valutazione delle offerte pervenute, con raccomandazioni che argomentino in favore dell'aggiudicazione del contratto d'appalto/stipula di una Carta del Servizio, proposte e vantaggi derivanti dalla concessione di un appalto esterno o dal mantenimento dell'attività all'interno del dipartimento;
- Ove fosse concesso un appalto esterno, occorrerà segnalare le ripercussioni sull'organizzazione esistente derivanti dal ricorso ad un fornitore esterno, con una valutazione dei rischi e un piano di intervento in caso di mancata esecuzione del contratto;
- In caso di accettazione di un'offerta interna, occorrerà indicare le ripercussioni della Carta del Servizio proposta, nonché le tappe fondamentali del processo di valutazione da intraprendere al riguardo.

12.3 Sarà anche necessario elaborare una documentazione relativa a ciascun test di mercato effettuato, che contenga le indicazioni seguenti:

- Costi del servizio esistente;
- Offerta interna;
- Offerte esterne;
- Offerta raccomandata;
- Criteri di valutazione.

12.4 Se il Comitato di Indirizzo concorda con la raccomandazione, la sottoporrà all'esame delle autorità competenti.

12.5 Se l'appalto è aggiudicato ad un fornitore esterno, la strategia da adottare per la gestione degli esuberanti, della riqualificazione del personale e di altre questioni simili sarà determinata dagli esperti in Risorse Umane.

12.6 Le opzioni possibili sono:

- Interventi in conformità con le Norme sulle Cessioni delle Aziende e sulla Protezione del Posto di Lavoro;
- Nuova collocazione-riqualificazione del personale coinvolto;
- Esuberi di personale.



## PARTE VIII - VERIFICA DELLE PRESTAZIONI; ESERCIZIO DELLE RESPONSABILITÀ

### 13. VERIFICA E VALUTAZIONE DELLE «PRESTAZIONI DEI FORNITORI ESTERNI AGGIUDICATARI»

#### 13.1 INTRODUZIONE

13.1.1 Una volta presa la decisione, è importante che la qualità del servizio sia verificata e valutata regolarmente. Uno dei primi compiti (vedi paragrafo 2.1.1) segnalati in questa guida riguardava la valutazione dell'organizzazione del dipartimento ai fini dell'operazione oggetto del test, per garantire una corretta separazione fra il committente (il dipartimento) e il fornitore interno o esterno. In virtù di ciò, il «committente» potrà creare opportuni sistemi di verifica e valutazione delle prestazioni.

#### 13.2 SE L'OPERAZIONE CONTINUA AD ESSERE SVOLTA INTERNAMENTE

13.2.1 Bisogna evitare che l'operazione continui ad essere svolta esattamente come prima del test di mercato. Deve esistere, infatti, una chiara linea di demarcazione fra le responsabilità del «committente» e quelle del «fornitore». Il primo avrà la responsabilità di garantire che il «fornitore» non venga meno alle condizioni fissate nella sua offerta. Si tratta di un rapporto forse meno formale di quello che si creerebbe con un fornitore esterno, ma è importante che non vi siano ambiguità. Questo obiettivo si può raggiungere grazie alla stipula di una Carta del Servizio.

#### 13.3 CARTA DEL SERVIZIO

13.3.1 La Carta del Servizio deve essere stipulata fra il «fornitore interno» e il dipartimento al fine di definire i rapporti fra le due parti, entrambe appartenenti al dipartimento, e garantire il consolidamento di quel miglioramento dell'efficienza e del livello dei servizi che il test di mercato ha evidenziato.

13.3.2 Tale Carta non è uno strumento giuridicamente vincolante, ma deve trovare una solida base di applicazione nella specifica inclusa nella documentazione contrattuale allegata al Bando di Gara. È necessario porre particolare attenzione alla verifica dei livelli e della qualità del servizio. Gli Esperti Acquisti forniranno consulenza e orientamento per la stesura della Carta.

13.3.3 I principali elementi che vi devono figurare sono:

- Specifica del lavoro/servizi richiesti;
- Responsabilità del Fornitore Interno;
- Responsabilità del Committente;

- Metodo di gestione proposto dal Team Interno;
- Piano Qualità proposto nell'Offerta Interna, opportunamente aggiornato ai fini dell'applicazione della Carta del Servizio;
- Livelli e obiettivi fondamentali delle prestazioni;
- Procedure da attuare per gestire i cambiamenti nell'attività;
- Flussi di Informazioni Gestionali per verificare il rispetto dei requisiti di qualità e puntualità del servizio;
- Obiettivi di costo vincolanti basati sull'Offerta Interna (il costo di produzione del servizio all'interno del dipartimento non deve aumentare in modo incontrollato);
- Individuazione dei principali decisori, sia sul versante committente che su quello fornitore, precisando le rispettive responsabilità e i ruoli complementari;
- Frequenza delle riunioni formali fra le parti.

#### 13.4 SE L'OPERAZIONE È APPALTATA AD UN FORNITORE ESTERNO

13.4.1 Le responsabilità del dipartimento in quanto «committente» e i suoi rapporti con il fornitore saranno più formali che nel caso precedente. Si fonderanno sul contratto d'appalto, in particolare, sulle Parti III e IV – Tabella dei Prezzi e Portata dell'Attività. Le prestazioni dovranno essere verificate e valutate a fronte di queste disposizioni.

13.4.2 Se il Contratto d'appalto dispone che il fornitore deve raggiungere l'obiettivo della Norma di Qualità ISO 9001 entro una certa data, il committente dovrà vegliare al rispetto di tale disposizione. Lo stesso vale per l'attuazione del Piano Qualità.

13.4.3 I principali decisori di entrambe le parti devono essere individuati chiaramente, mettendo per iscritto le loro rispettive responsabilità e funzioni di collegamento. Anche la frequenza e gli obiettivi delle riunioni formali fra le parti dovranno essere indicati per iscritto.

#### 13.5 VERIFICA DEL CONTRATTO D'APPALTO/CARTA DEL SERVIZIO

13.5.1 È indispensabile che il committente istituisca un adeguato sistema di verifica del contratto d'appalto/Carta del Servizio che definisca i rapporti fra lui e il fornitore.

13.5.2 È necessario un impegno chiaro ad investire tempo ed energie nella gestione delle relazioni con il fornitore o la Business Unit.

13.5.3 La strategia basata sulla produzione del risultato di cui al paragrafo 7.4 pone l'accento sul

ruolo del fornitore o del Team Interno nella determinazione dei metodi che essi adotteranno per raggiungere gli standard richiesti. Pertanto, ne consegue che tali metodi dovranno contemplare anche la verifica delle loro prestazioni e la creazione di sistemi di controllo della qualità.

13.5.4 L'attività di verifica del committente consiste nel creare una «partnership» con il fornitore che garantisca che il cliente è soddisfatto dello standard del servizio. Il committente dovrà dunque verificare non solo gli standard raggiunti ma anche i sistemi di controllo di qualità del fornitore, al fine di garantire che quest'ultimo abbia risolto eventuali problemi prima che diventino troppo gravi.

13.5.5 Il committente fungerà da interfaccia fra l'utente del servizio e il fornitore, per cui la sua attività di verifica dovrà esercitarsi su entrambi. Il committente dovrà tenere conto dei cambiamenti dei fabbisogni dell'utente, e dovrà forse riesaminare gli obiettivi dell'attività laddove tali cambiamenti esorbitassero dalla specifica originaria.

#### 14. ESERCIZIO DELLE RESPONSABILITÀ

14.1 La responsabilità da esercitare non riguarda solo il controllo di una corretta esecuzione dell'appalto, ma anche la ricerca continua di nuovi mezzi e strumenti per migliorare la qualità ed il valore del servizio, interrogandosi anche su questo tipo di esigenza. Questo processo dovrebbe svolgersi consultando e cooperando con il fornitore, sia interno che esterno. Ove del caso, il Contratto d'appalto potrà essere modificato per consentire l'introduzione di alcune migliorie.

14.2 È altresì necessario verificare la corretta esecuzione dell'appalto dal punto di vista finanziario, per garantire che corrisponda ai termini contrattuali pattuiti. Se l'appalto è stato aggiudicato all'interno del dipartimento, il direttore del servizio dovrà garantire che il «budget» contrattuale è sottoposto a continue verifiche alla luce dei costi effettivi e dei correttivi introdotti ove necessario, per assicurare il raggiungimento dei target finanziari, ivi compresi le riduzioni di costi o il miglioramento dell'efficienza evidenziati in fase di gara.

14.3 Se si continua a svolgere l'operazione internamente, bisognerà considerare la possibilità di ripetere il test di mercato dopo 3-5 anni.





ALLEGATO A

UN ESEMPIO DI FORMATO  
PER IL PROGRAMMA DI ESECUZIONE  
DEL PROGETTO



TEST DI MERCATO  
DEL FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE (FCO)  
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI BRITANNICO

PROGRAMMA DI ESECUZIONE DEL PROGETTO

ATTIVITÀ:

PEP ELABORATO DA:

DATA DI ELABORAZIONE:

VERSIONE NUMERO:

TEST DI MERCATO  
DEL FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE (FCO)  
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI BRITANNICO

PROGRAMMA DI ESECUZIONE DEL PROGETTO

INFORMAZIONI GENERALI

1. ATTIVITÀ:
  
2. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO E PRINCIPALI QUESTIONI:
  
3. STRUTTURA DEL PERSONALE E SUA CONSISTENZA NUMERICA
  
4. STIMA DEI COSTI CORRENTI:
  
5. RISORSE DISPONIBILI:
  
6. ASSISTENZA SUPPLEMENTARE

dei

TABELLA 1 – Illustrative market testing timetable (Ganti Chart)

Attività settimanale	0-4	4-8	8-12	12-16	16-20	20-24	24-28	28-32	32-36	36-40	40-44	44-48
<i>Gara</i>												
<b>1. Valutazione</b>												
Analisi dell'Attività	█											
Analisi Finanziaria	█											
Separazione Committente/Fornitore	█											
<b>2. Specifica</b>												
Valutazione Preliminare		█										
Determinazione della Strategia di Gara		█										
1 <sup>a</sup> bozza di specifica		█										
2 <sup>a</sup> bozza di specifica			█									
Convalida della specifica sul Bando di Gara						█						
Emanazione del Bando di Gara							×					
<b>3. Procedura</b>												
Individuazione dei fornitori potenziali												
Comunicazione agli offerenti		█										
Emanazione dei questionari			█									
Ricezione dei questionari			█									
Elenco ristretto					█							
Bando di gara							×					
Briefing con gli offerenti							█					
Attesa delle offerte							█					
Criteri/modello di valutazione							█					

Segu : TABELLA 1 – Illustrative market testing timetable (Ganti Chart)

Attività settimanale <i>dell'organizzazione</i>	0-4	4-8	8-12	12-16	16-20	20-24	24-28	28-32	32-36	36-40	40-44	44-48
<b>4. Offerta</b>			X									
Formazione del team interno												
Valutazione dell'efficienza												
Preparazione del Business Plan												
Preparazione dell'offerta												
Presentazione dell'offerta									X			
<b>5. Valutazione</b> <i>puntà</i>												
Ricezione delle Offerte									X			
Valutazione Finanziaria												
Valutazione Tecnica												
Presentazioni dei Fornitori												
Chiarimenti Post-Gara												
Bozza di Offerta al Ministro												
Offerta Finale al Ministro												
Aggiudicazione dell'Appalto										X		
<b>6. Messa</b>												
Elaborazione della Carta del Servizio												
Introduzione delle modifiche necessarie												
Trasferimento/elaborazione delle procedure												
<b>7. Rapporti</b>												
Convalida della gestione dell'appalto												
Elaborazione delle procedure di trasferimento												

## PROGRAMMA DI ESECUZIONE DEL PROGETTO

### LA TEMPISTICA (ESEMPIO)

ATTIVITÀ: .....

SETTIMANA N.	DATA	COMPITO	RESPONSABILITÀ/RISORSA
1.		Elaborazione del Progetto di Test di Mercato Comunicazione ai Sindacati e al personale Elaborazione e accordo sul PEP Organizzazione della consultazione con i Sindacati Predisposizioni varie	
2.		Valutazione del Servizio Determinazione dei Costi Iniziali	
3.		Valutazione del Servizio Determinazione dei Costi Iniziali	
4.		Valutazione del Servizio Determinazione dei Costi Iniziali	
5.		Elaborazione della Strategia di Gara Avvio delle consultazioni per la formazione del team interno	
6.		Elaborazione della Strategia di Gara	
7.		Elaborazione della Strategia di Gara	
8.		Elaborazione della Strategia di Gara	
9.		Consultazioni sulla Strategia di Gara	
10.		Convalida della Strategia di Gara Preparazione dell'avviso di gara ai potenziali offerenti	
11.		Formazione del team interno Preparazione dell'elenco ristretto Questionario Valutazione dell'Efficienza Interna Avvio della stesura della specifica	
12.		Pubblicazione dell'avviso di gara ai potenziali offerenti (Nota: Direttive CE) Valutazione dell'Efficienza Interna Continuazione della stesura della specifica	



SETTIMANA N.	DATA	COMPITO	RESPONSABILITÀ/RISORSA
13.		Invio del questionario per l'elenco ristretto (fino alla settimana 21)	
14.		Workshop con il team interno Continuazione della stesura della specifica	
15.		Continuazione della stesura della specifica Inizio della stesura del Business Plan	
16.		Convalida della prima versione della specifica Diffusione del testo della prima versione della specifica per raccogliere commenti, anche dei Sindacati Continuazione del Business Plan	
17.		Continuazione del Business Plan Elaborazione ulteriore della specifica	
18.		Continuazione del Business Plan Elaborazione ulteriore della specifica	
19.		Ricezione delle candidature dei potenziali offerenti (data finale); notifica ai Sindacati Continuazione del Business Plan Elaborazione ulteriore della specifica	
20.		Elaborazione della prima versione del Business Plan	
21.		Elaborazione ulteriore della specifica Ricezione dell'elenco ristretto Questionari Invio dei questionari per l'elenco ristretto al comitato di redazione dell'elenco ristretto	
22.		Elaborazione ulteriore del Business Plan Elaborazione dell'elenco ristretto preliminare Convalida della seconda versione della specifica e prima versione del Bando di Gara/documentazione contrattuale	
23.		Diffusione della seconda versione della specifica per raccogliere commenti, anche dei Sindacati Elaborazione ulteriore del Business Plan	
24.		Completamento dell'elenco ristretto Disamina di un'eventuale consultazione delle società incluse nell'elenco ristretto Convalida del Business Plan	

---

SETTIMANA N.	DATA	COMPITO	RESPONSABILITÀ/RISORSA
25.		Convalida del Bando di Gara, comprese la specifica e la documentazione contrattuale	
26.		Pubblicazione del Bando di Gara	
27.		Costituzione del Team di Valutazione Preparazione dell'offerta interna	
28.		Briefing in loco con gli offerenti Continuazione della stesura dell'offerta interna Ricerca dei costi degli esuberi	
29.		Continuazione della stesura dell'offerta interna Risposta ai quesiti posti dagli offerenti	
30.		Convalida dei Criteri di Valutazione Convalida del modello di Valutazione Finanziaria Continuazione della stesura dell'offerta interna	
31.		Continuazione della stesura dell'offerta interna	
32.		Convalida dell'offerta interna	
33.		Firma di convalida dell'offerta interna e presentazione della stessa Trasmissione delle offerte al Team di Valutazione	
34.		Valutazione Preliminare	
35.		Completamento della valutazione preliminare	
36.		Riunione del team di valutazione Punto di situazione con il personale	
37.		Incontro di chiarimento con gli offerenti (ove richiesto)	
38.		Riunione del Team per la valutazione finale	
39.		Presentazione della bozza di offerta	
40.		Presentazione dell'offerta	



ALLEGATO B

LISTA DI VERIFICA DEI COSTI  
E TRATTAMENTO CONSIGLIATO



CATEGORIA	COSTI	TRATTAMENTO CONSIGLIATO
Stipendi e Costi Associati	<p>Salari e Stipendi Straordinari Bonus e Indennità Oneri sociali e salariali</p> <p>Costi di pensionamento per raggiungimento limiti di età</p>	<p>Personale industriale - costi salariali effettivi Personale non industriale - costi medi/qualifica. Si consiglia il calcolo dei budget per gli straordinari effettivi, ove possibile.</p> <p>Per il personale inserito in altri piani pensionistici, si utilizzi il tasso effettivo di contributi versati.</p>
Spese correnti non salariali	<p>Sono compresi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Spese di viaggio e indennità di trasferta;</li> <li>● Spese telefoniche, Comunicazioni;</li> <li>● Cancelleria e tipografia;</li> <li>● Reprografia;</li> <li>● Materiali diretti;</li> <li>● Costi di trasporto;</li> <li>● Servizi in subappalto;</li> <li>● Acquisto attrezzature (minori);</li> <li>● Manutenzione attrezzature;</li> <li>● Noleggio/affitto/leasing attrezzature;</li> <li>● Spese postali;</li> <li>● Formazione;</li> <li>● Beni (costi inferiori a £. 3.000).</li> </ul>	<p>È necessario determinare i costi effettivi, ove possibile. In caso di servizi in comune e/o erogati centralmente, occorre individuare i livelli di consumo/uso. Bisognerà altresì individuare adeguati metodi di distribuzione dei budget centrali.</p>
Sedi	<p>– Oneri di servizio;</p> <p>– Costi di affitto e leasing;</p> <p>– Costi delle utenze e combustibile;</p> <p>– Manutenzione delle aree;</p> <p>– Pulizia;</p> <p>– Guardiania.</p>	
Beni (costi superiori a £. 3000)	<p>Ammortamento per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Attrezzature informatiche;</li> <li>● Costi di sviluppo informatico;</li> <li>● Mobili/attrezzature d'ufficio;</li> <li>● Impianti tecnici;</li> <li>● Veicoli.</li> </ul> <p>Costo del capitale</p>	<p>Gli oneri vanno calcolati sulla base dei valori correnti di tutti i beni in proprietà, portati in ammortamento durante il loro ciclo di vita previsto.</p> <p>I relativi calcoli vanno effettuati sulla base del valore corrente dei beni ad un tasso figurativo minimo d'interesse del 6%. Vanno anche calcolati i costi del "capitale circolante", comprese scorte e "work-in-progress".</p>

*Segue:*

CATEGORIA	COSTI	TRATTAMENTO CONSIGLIATO
Assicurazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazioni danni, etc., ai beni del Dipartimento;</li> <li>- Responsabilità civile del datore di lavoro</li> </ul>	<p>In caso di copertura assicurativa, è necessario calcolare i costi effettivi.</p> <p>In mancanza di copertura assicurativa, occorre calcolare i costi figurativi di assicurazione (vedi Paragrafo 10.4.6).</p>
Servizi Centrali e Comuni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servizi di Ingegneria;</li> <li>- Proprietà fondiaria sul territorio nazionale;</li> <li>- Dipartimento Tecnologie dell'Informazione;</li> <li>- Audit Interno;</li> <li>- Biblioteca e Archivi;</li> <li>- Personale addetto alla Valutazione della Gestione;</li> <li>- Spese Sanitarie e Previdenziali;</li> <li>- Proprietà fondiaria all'estero;</li> <li>- Consulenza all'estero;</li> <li>- Gestione del Personale;</li> <li>- Servizi al Personale;</li> <li>- Risorse e Finanze;</li> <li>- Sicurezza;</li> <li>- Servizi Ausiliari;</li> <li>- Formazione.</li> </ul>	
IVA		<p>L'IVA deve essere esclusa dall'analisi dei costi dei servizi al fine di avere una base omogenea di raffronto con gli offerenti esterni.</p>

ALLEGATO C

TRATTAMENTO DEI COSTI  
IN SEDE DI VALUTAZIONE





## TRATTAMENTO DEI COSTI IN SEDE DI VALUTAZIONE

1. I seguenti allegati forniscono alcuni elementi di orientamento sul trattamento da riservare alle varie voci di costo in sede di valutazione finanziaria delle offerte, e, ove necessario, potranno essere aggiornati e modificati.

2 Le voci di costo sono suddivise in 4 categorie che corrispondono a 4 allegati distinti e separati:

- C1 Costi esclusi dalle offerte interne. Si tratta di voci che devono essere inserite nelle offerte interne per riflettere il costo pieno del servizio ma che sono state escluse dai team interni giacché sarebbero state trattate in sede di valutazione. In sostanza, si tratta di costi aggiunti alle offerte interne.
- C2 Costi inclusi nelle offerte interne. I team interni possono aver considerato la possibilità di includere alcune voci nell'offerta, ma il Team di Valutazione può aver dissentito con il trattamento e il computo proposti. L'effetto prodotto può essere un aumento o una riduzione dell'offerta interna.
- C3 Costi da aggiungere o detratti dalle offerte esterne per raggiungere una valutazione del costo complessivo delle risorse derivante dall'accettazione di offerte alternative.
- C4 Costi da aggiungere o detratti dalle offerte interne per poter procedere ad un equo raffronto. Si tratta dei costi (o di possibili risparmi) delle risorse che il Dipartimento dovrà sostenere o potrebbe sostenere nel caso fosse accettata un'offerta interna.

I possibili aggiustamenti previsti negli Allegati C1 e C2 dovranno essere operati su tutte le offerte per consentire il confronto di tutti i costi indicati nelle offerte stesse.

*I possibili aggiustamenti previsti negli Allegati C3 e C4 sono alternativi l'uno all'altro e sono destinati a riflettere le ripercussioni «a valle» derivanti dall'accettazione di un fornitore alternativo rispetto ad uno interno, e viceversa.*



## COSTI ESCLUSI DALLE OFFERTE INTERNE

*COSTO*

*TRATTAMENTO PROPOSTO*

IVA

Gli offerenti interni ed esterni saranno stati invitati a presentare le loro offerte al netto dell'IVA. Inoltre, questa dovrà essere stata esclusa dalle offerte interne.

COSTI PER LE INDENNITÀ DI ESUBERO  
DEL PERSONALE, COSTI DI  
RIQUALIFICAZIONE E PER LE INDENNITÀ  
DI MANCATO PREAVVISO

Se l'offerta interna prevede l'esclusione di una parte del personale esistente, e dunque una serie di esuberanti o di interventi di riqualificazione del personale stesso, i costi relativi a tali cambiamenti saranno sostenuti dal Dipartimento e non saranno inclusi nell'offerta interna. Tali costi dovranno essere aggiunti in sede di valutazione e calcolati sulla base dei diritti acquisiti effettivi di tale personale. Le informazioni dettagliate sul personale coinvolto saranno fornite dal Direttore di Progetto. I costi riferiti agli esuberanti dovranno essere calcolati al netto dei possibili risparmi (ad esempio, di costi derivanti da eventuali nuove assunzioni) ed includere eventuali altri costi aggiuntivi (e.g. indennità di trasferimento o di viaggio).



## COSTI INCLUSI NELLE OFFERTE INTERNE

### INTRODUZIONE

I Paragrafi 9 e 10 e l'Allegato B di questa Guida contengono una serie di principi-guida sui costi da includere e da escludere dalle offerte interne, nonché le loro modalità di calcolo. Nell'ambito della valutazione finanziaria, l'Ufficio Ragioneria del Dipartimento procederà all'analisi delle «condizioni di salute» dell'offerta interna al fine di verificare che tutte le cifre siano state debitamente incluse. Le categorie di costo individuate sono le seguenti:

- Stipendi e costi associati
- Spese correnti non salariali
- Acquisto e Uso di Beni
- Costi Indiretti/Spese generali/Costi per servizi centrali e comuni
- Sedi (se non fornite dal Committente)
- Costi assicurativi figurativi

### VALUTAZIONE

#### *COSTO*

#### *TRATTAMENTO PROPOSTO*

#### STIPENDI E COSTI ASSOCIATI

#### SPESE CORRENTI NON SALARIALI

I costi inseriti nell'offerta interna devono essere verificati e, ove necessario, adeguati in modo da riflettere l'impostazione adottata dal team di valutazione in relazione ai costi reali.

#### ACQUISTO E USO DI BENI

È necessario passare al vaglio le offerte interne per verificare che contengano le adeguate disposizioni finanziarie in materia di acquisti, pagamento di canoni di locazione e noleggio, nonché di spese di riparazione e manutenzione. I costi di ammortamento e di capitale dovranno essere calcolati di concerto con la Ragioneria.

SPESE GENERALI/SPESE PER SERVIZI  
CENTRALI E COMUNI

Le offerte interne comprenderanno, alternativamente:

- 1 I costi basati sulla produzione e sui livelli e qualità del servizio attuali, oppure
- 2 un servizio modificato.

In alcuni casi, è possibile che i team interni prevedano variazioni rispetto al trattamento standard.

È necessario verificare che le offerte includano servizi ausiliari sufficienti a sostenerne la viabilità. Se la dotazione finanziaria è inadeguata, bisognerà introdurre gli opportuni correttivi.

TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE

La dotazione di mezzi per le Tecnologie dell'Informazione potrebbe essere un elemento-chiave per alcune offerte interne.

Le offerte interne comprenderanno, alternativamente:

1. Costi basati sulle attuali predisposizioni in materia di Tecnologie dell'Informazione, oppure
2. Costi basati su nuove tecnologie.

È necessario controllare che le offerte contengano i costi pieni dei Sistemi e delle Tecnologie dell'Informazione necessari all'esecuzione del contratto d'appalto.

SEDI

È possibile che i team interni considerino la possibilità di utilizzare uffici o sedi alternative nel caso in cui il bando di gara non renda obbligatorio l'uso di un determinato immobile.

Il team di valutazione dovrà verificare che l'offerta interna contenga l'autorizzazione della nuova sistemazione proposta e che questa sia correttamente valutata sul piano dei costi.

I costi relativi alle sedi dovranno essere esclusi nel caso in cui fosse obbligatorio l'uso delle sedi esistenti del Dipartimento. In tal caso, si tratterà di costi-committente, oppure, nel caso in cui i team interni fossero in procinto di scegliere una sede, gli oneri inclusi nell'offerta dovranno riflettere correttamente la sistemazione utilizzata.

COSTI DA AGGIUNGERE O DETRATTI  
DALLE OFFERTE ESTERNE  
AI FINI DI UN EQUO RAFFRONTO

*COSTO*

*TRATTAMENTO PROPOSTO*

BENI

Quando i beni immobili esistenti messi a disposizione del Committente non sono necessari all'attività dei fornitori esterni, il loro valore dovrà essere detratto dall'offerta esterna. Il valore considerato dovrebbe essere il valore presunto del ricavato della loro alienazione (al netto di eventuali spese sostenute).

SEDI

Per quanto riguarda il trattamento delle sedi nell'ambito delle offerte esterne, sono possibili 3 diverse modalità:

- i. Il Committente ha reso obbligatorio l'uso delle sedi esistenti.

In questo caso, il costo sostenuto dal committente sarà comune a tutte le offerte, senza alcun aggiustamento in sede di raffronto delle stesse.

- ii. Il fornitore esterno ha deciso di utilizzare le sedi messe a disposizione dal Committente per l'esecuzione del contratto d'appalto.

Il fornitore esterno può decidere di utilizzare tutte le sedi o solo parte di esse. Per calcolare il costo pieno che il Ministero degli Esteri britannico dovrebbe sostenere se accettasse offerte esterne alternative, il team di valutazione dovrà verificare che gli oneri siano stati inclusi correttamente in modo da riflettere la sistemazione utilizzata. Gli importi da utilizzare sono gli stessi delle offerte interne.



SEDI (continua)	Generalmente, si ammette che un eventuale surplus di sedi sarà immediatamente riassorbito, senza bisogno di aggiungere ulteriori costi alle offerte.*
	iii. I fornitori esterni decidono di mettere a disposizione le sedi necessarie per la produzione del servizio.
	Si considera che eventuali sedi messe a disposizione dal committente non saranno utilizzate, e pertanto le offerte esterne non saranno gravate da costi aggiuntivi derivanti da costi sostenuti dal Dipartimento e riferiti a tali sedi.
SPESE GENERALI/SPESE PER SERVIZI CENTRALI E COMUNI	Le spese generali e per i servizi centrali e comuni incluse nelle offerte interne e non immediatamente «risparmiate» dovranno essere aggiunte alle offerte esterne per tutta la durata del periodo durante il quale esse saranno sostenute.
INDENNITÀ PER ESUBERO DI PERSONALE E INDENNITÀ DI MANCATO PREAVVISO; COSTI DI RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE	Il Team di Valutazione dovrà aggiungere ad eventuali offerte esterne non soggette alle Norme sulle Cessioni di Imprese e di Tutela del Personale i costi netti degli interventi di riqualificazione o i costi pieni degli esuberi di personale, nonché altre eventuali indennità, quali, ad esempio, quelle di mancato preavviso. In caso di applicabilità delle Norme sulle Cessioni di Imprese e di Tutela del Personale, ove il fornitore esterno decidesse di procedere ad esuberi, i relativi costi saranno di sua pertinenza e dovranno essere inclusi nella sua offerta. Pertanto, non vi saranno costi aggiuntivi da considerare in sede di valutazione. I fornitori esterni che presenteranno un'offerta a cui applicare le Norme sulle Cessioni di Imprese e di Tutela del Personale riceveranno le opportune informazioni sul personale interno esistente, in modo da poter effettuare i necessari calcoli.

\* Gli immobili destinati ad uso specialistico o quelli più decentrati potrebbero subire un trattamento diverso in modo da riflettere le conseguenze in termini di costi derivanti dal cessato uso dei suddetti.

INDENNITÀ DI MANCATO GUADAGNO

In caso di applicabilità delle Norme sulle Cessioni di Imprese e di Tutela del Personale, il Dipartimento chiederà al GAD (Government Actuaries Department) se è tenuto a pagare le indennità di mancato guadagno per risarcire il personale trasferito della eventuale perdita di diritti pensionistici. La portata e l'applicabilità di tali indennità varierà in funzione del trattamento pensionistico proposto da ciascun fornitore esterno. Il costo di eventuali indennità di mancato guadagno che il Dipartimento fosse tenuto a versare dovrà essere aggiunto all'offerta del singolo fornitore esterno.



## COSTI DA AGGIUNGERE O DETRATTI DALLE OFFERTE INTERNE AI FINI DI UN EQUO RAFFRONTO

- BENI
- Il Team di Valutazione dovrà aggiungere all'offerta interna un congruo importo che rifletta il «reddito» maturato derivante dall'uso continuativo dei beni immobili da parte di un offerente interno nei casi in cui tali beni non sono richiesti dal fornitore esterno e possono dunque essere alienati. L'importo è dato dalla differenza fra il valore corrente di seconda mano dei beni ed il loro valore stimato al termine dell'appalto. Il valore di un eventuale surplus di beni andrà detratto dal costo dell'offerta come avviene nelle gare d'appalto esterne (Allegato C3).
- SEDI
- Per quanto riguarda il trattamento delle sedi nell'ambito delle offerte interne, sono possibili 3 diverse modalità:
- i) *Il Committente ha reso obbligatorio l'uso delle sedi esistenti.*  
In tal caso, il costo sostenuto dal Committente sarà comune a tutte le offerte, senza alcun aggiustamento in sede di raffronto delle offerte.
  - ii) *Il Committente ha offerto ai fornitori (interni ed esterni) l'uso delle sedi esistenti.*  
Il team interno potrebbe decidere di utilizzare tutte le sedi esistenti o parte di esse. In tal caso, l'offerta deve includere il relativo costo. Si considera che il surplus di sedi sarà riutilizzabile immediatamente, e pertanto non vi saranno ulteriori costi da aggiungere alle offerte.
  - iii) *Il Cliente non ha offerto le proprie sedi per l'esecuzione del contratto d'appalto.*  
Le offerte (interne ed esterne) dovranno includere il costo delle sedi. L'offerta interna non dovrà pre-

COSTI INDIRETTI/SPESE GENERALI/  
SPESE PER SERVIZI CENTRALI  
E COMUNI

vedere alcun aggiustamento se i costi corrisponderanno a quelli stabiliti dal Dipartimento.

Si considera che i costi dei servizi non utilizzati dai team interni saranno detratti. Pertanto, non sarà necessario aggiungere alcun costo all'offerta interna per riflettere eventuali cali della domanda del servizio che potrebbero verificarsi in ragione della riduzione o del cambiamento dei requisiti del servizio da parte del team interno.

ALLEGATO D

ESEMPI DI CALCOLO DELL'AMMORTAMENTO  
E DEL COSTO DEL CAPITALE  
CALCOLO DELL'AMMORTAMENTO -  
COSTI SUPERIORI A £ 1.000



ESEMPI DI CALCOLO DELL'AMMORTAMENTO  
E DEL COSTO DEL CAPITALE CALCOLO  
DELL'AMMORTAMENTO - COSTI SUPERIORI A £ 1.000

a) Valore del Bene/Nuovo Costo	£ 5.000
b) Valore Residuo Stimato	£ 200
c) Durata di vita prevista	5 anni
d) Formula di ammortamento	

(Il valore del bene è pari al valore meno il valore residuo)  $\div$  Durata di vita prevista

$$\text{Ammortamento} = £5.000 - £200 = £4.800 \div 5 \text{ anni} = £960$$

CALCOLO DELL'AMMORTAMENTO  
GRUPPI DI COSTI INFERIORI A £ 1.000 CIASCUNO

- a) Beni-Valore/Nuovo Costo  
Valore Lordo
- b) Valore Residuo Stimato
- c) Durata di vita prevista: 5 anni
- d) Formula di ammortamento

Valore Lordo del bene *meno* valore residuo del bene  $\div$  Durata di vita prevista

$$\text{Ammortamento} = £6.500 \text{ meno } £0 = £6.500 \div 5 = £1.300$$

INTERESSE SUL CAPITALE –  
COSTO DEL CAPITALE – CALCOLO DEL CAPITALE FISSO

Sulla scorta dell'esempio precedente di calcolo dell'ammortamento, e ipotizzando che il bene abbia *due* anni di vita all'inizio dell'anno finanziario considerato, l'interesse sul capitale è calcolato rispetto al valore *medio* di ammortamento per l'anno finanziario considerato.

- a) Valore del Bene/Nuovo Costo
- b) Valore di ammortamento all'inizio dell'anno finanziario



- c) Valore di ammortamento alla fine dell'anno finanziario  
d) Valore medio di ammortamento per l'anno finanziario  
(i.e. £3.080 più £2.120 ÷ 2 = £2.600)  
e) Interesse sul capitale  
(i.e. £2.600 x 6% = £156)

INTERESSE SUL CAPITALE/COSTO  
DEL CAPITALE – INTERESSE SUL CAPITALE D'ESERCIZIO

Utilizzando un esempio molto semplice, il costo è calcolato come segue:

aggiungere	Spese correnti per il test di mercato
	Servizi ricevuti dai dipartimenti del Ministero degli Affari Esteri
	Costi assicurativi figurativi
Sottrarre	(eventuali) Ammortamenti

*TOTALE CORRETTO*

*INTERESSE SUL CAPITALE D'ESERCIZIO*

ALLEGATO E

TEST DI MERCATO AL MINISTERO  
DEGLI AFFARI ESTERI BRITANNICO: GLOSSARIO



## TEST DI MERCATO AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI BRITANNICO: GLOSSARIO

### *Contabilità per competenza*

Metodo di contabilità commerciale in base al quale le spese sono contabilizzate al momento in cui vengono sostenute anziché al momento del pagamento delle relative fatture.

### *Direttiva sui Diritti Acquisiti*

Direttiva comunitaria del 1977 alla base della normativa sulle Cessioni di Imprese e sulla Tutela del Posto di lavoro.

### *Perizia, valutazione*

Processo gestionale inteso a valutare se una determinata organizzazione è idonea ad essere iscritta in un elenco di candidati ad una gara d'appalto.

### *Bene*

Prodotto materiale o immateriale con una durata di vita prevista superiore ad un anno e un valore superiore a £ 1.000.

### *Gestione Patrimoniale*

Ricerca dei metodi di razionalizzazione o ottimizzazione del valore produttivo del capitale fisso.

### *Percorso di Verifica*

Sistema gestionale inteso a verificare che le operazioni si svolgano nel rispetto delle procedure stabilite.

### *Benchmarking*

Processo continuo di misurazione dei prodotti, servizi e prassi attuate rispetto ai principali concorrenti o società considerate leader del mercato.

*Costi di benchmarking*

Costi del servizio prima dell'introduzione della tecnica «Concorrenza per la Qualità».

*Migliori Pratiche*

Il metodo più efficace ed auspicabile per svolgere una funzione, basato sull'esperienza piuttosto che sulla teoria.

*Offerta d'appalto*

Vedi Gara d'appalto.

*Valutazione delle offerte d'appalto*

Procedura formale di valutazione delle offerte d'appalto.

*Chiarimento dell'Offerta d'appalto*

Procedura che si svolge dopo l'apertura delle offerte, durante la quale gli offerenti sono invitati a chiarire le loro offerte d'appalto.

*Business Process Re-engineering (BPR)*

Verifica degli obiettivi, individuazione e rappresentazione delle principali attività aziendali e ristrutturazione, al fine di assicurare che i principali processi siano redditizi e pienamente conformi agli obiettivi.

*Business Unit*

Parte di un'organizzazione separata sul piano commerciale che fornisce servizi identificabili ad una base clienti.

*Call-off*

Disposizione contrattuale per la fornitura di beni o servizi in base alla quale gli utenti (finali) piazzano i relativi ordini sulla base di un contratto contenente prezzi e specifiche pattuiti.

*Capitale*

Uscita di capitali che hanno una durata che va oltre l'anno finanziario in corso, sono superiori ad un determinato valore e sono identificabili separatamente.

*CUP (Central Unit on Procurement) – Unità Centrale per gli Appalti Pubblici*

Unità del Ministero del Tesoro britannico responsabile di tutti gli appalti pubblici.

*Certificazione*

La certificazione di terzi è il documento rilasciato da un organismo indipendente accreditato che conferma che una determinata organizzazione dispone di un sistema

di gestione della qualità che soddisfa i requisiti della relativa norma applicabile, i.e. BS 5750.

#### *Carta*

Accordo semi-contrattuale fra produttori di un Servizio Centrale (i.e. il personale) e una Business Unit.

#### *Committente*

Unità gestionale che acquista i servizi per conto degli utenti finali, altrimenti detto Committente Intelligente, specie in relazione agli acquisti di Tecnologie/Sistemi Informatici.

#### *Gara d'appalto*

Procedura di ricerca di offerte convenzionali per la produzione di beni o servizi, e di concessione di un contratto d'appalto al miglior offerente sulla base del rapporto costi/benefici.

#### *Conformità*

Rispetto delle specifiche.

#### *Contratto d'appalto*

Accordo legale vincolante stipulato fra il soggetto privato produttore del servizio e l'Autorità.

#### *Avviso di gara d'appalto*

Avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee dall'ente appaltante per invitare le aziende a presentare le loro offerte o per annunciare i risultati della gara.

#### *Fornitore esterno, appaltatore*

Il produttore, o potenziale produttore, dei servizi oggetto del test di mercato. Il fornitore esterno può essere, alternativamente, una ditta esterna o un'operazione interna che ha superato con successo il test di mercato.

#### *Concessione di un appalto esterno*

Procedura che prevede l'affidamento ad un fornitore esterno di un'attività precedentemente svolta all'interno.

#### *Fornitore esterno, appaltatore (anche)*

Nel contratto, la parte che produce il servizio.

#### *Attività «core», o caratterizzante*

Le attività collegate indissolubilmente agli obiettivi fondamentali del dipartimento.

### *Gestione dei Costi*

#### *Costi Correnti*

I costi relativi all'anno finanziario corrente. I costi originari, ad esempio dei beni vecchi, possono essere sostituiti da un adeguato indice ed essere così aggiornati ai costi correnti.

#### *Cliente*

Beneficiario dei servizi prodotti dal fornitore. Altrimenti detto utente finale.

#### *Forniture*

Servizi specifici che l'appaltatore o il fornitore deve fornire.

#### *Analisi o Metodo del «Discounted Cash Flow» (DCF)*

Metodo per determinare la convenienza di un investimento basato sulla valutazione, in termini di interessi, del reddito futuro scontato al valore attuale.

#### *Direttive CE*

Direttive sulle Forniture, i Servizi, i Lavori pubblici, la Conformità e i Servizi di Pubblica Utilità emanate dall'Unione Europea, in cui gli Stati membri hanno convenuto di non attuare discriminazioni nei confronti dei fornitori dei rispettivi Stati membri, sulla base di una serie di norme e regolamenti.

#### *CE/GATT*

Generalmente, si riferisce alle Direttive CE.

#### *Economicità*

Ottenere gli stessi beni o servizi a prezzo inferiore.

#### *Efficacia*

Parametro per misurare fino a che punto gli obiettivi sono stati raggiunti, espresso come il coefficiente fra la produzione effettiva e quella programmata. Ad esempio, se si è programmato di evadere 100 pratiche e ne sono state lavorate solo 80, l'efficienza è pari a 0,8. Tale risultato dovrà essere confrontato con i dati precedenti e quelli futuri.

#### *Efficienza*

Confronto fra la produzione e il fattore produttivo, fra l'output e l'input. Ad esempio, se sono necessarie 16 giornate/uomo per evadere 80 pratiche, il miglioramento dell'efficienza è misurato in termini di pratiche lavorate/giornata/uomo rispetto al risultato raggiunto precedentemente.

*Utente finale*

Vedi Cliente.

*Valutazione (delle Offerte)*

Procedura di valutazione delle offerte.

*Criteri di Valutazione*

Criteri precedentemente convenuti che saranno utilizzati nel corso della procedura di valutazione delle offerte.

*Gestione degli Impianti*

Produzione di un'operazione di tipo informatico o di servizio per la gestione di una proprietà da parte di un'agenzia esterna. Questa modalità di gestione trasferisce la responsabilità tecnica dell'erogazione dei servizi informatici dalla Direzione ad un terzo.

*Accordo Quadro*

Documento che vincola le cosiddette *Next Step Agencies* al Ministero da cui dipendono.

*Contratto Quadro*

Un contratto che raggruppa più attività comuni in un unico contratto (Vedi anche call-off).

*Costi Economici Pieni*

Costo totale di tutte le risorse ivi compresi i costi liquidi e i costi non liquidi per la produzione del servizio.

*Costo Pieno*

Costo di un servizio comprendente i costi diretti, indiretti, le spese generali e il capitale investito.

*Accordo GM/GATT sugli Appalti Pubblici*

Accordo sugli Appalti Pubblici fra alcuni Paesi firmatari del GATT in cui le Parti si impegnano a non attuare discriminazioni fra i fornitori dei rispettivi Paesi.

*Costi Originari*

Vedi Costi Correnti.

*Turismo Industriale*

Espressione utilizzata soprattutto con riferimento al benchmarking di processo, in cui le visite ai partecipanti potenziali non sono l'obiettivo principale.



*Tecnologie dell'Informazione*

Uso combinato di calcolatori e telecomunicazioni grazie alla microelettronica, per fornire sistemi informatici.

*Team Interno*

Il gruppo che sta svolgendo l'attività, riunito, di concerto con il committente, per aggiudicarsi l'appalto.

*Costi dei Fattori Produttivi*

I costi associati alla produzione del servizio.

*Committente Intelligente*

Vedi Committente.

*Cliente Intelligente*

Con riferimento al soggetto committente, sono coloro che lavorano in un'organizzazione e sono responsabili della corretta pianificazione, implementazione e utilizzazione dei produttori del servizio, al fine di raggiungere gli obiettivi fondamentali dell'organizzazione stessa. Questa espressione è generalmente associata all'interpretazione delle richieste del cliente, prima di intervenire per agevolarne il soddisfacimento.

*ISO (International Standard Organization)*

Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione.

*ISO 9000*

Vedi BS 5750. Norma internazionale equivalente.

*Documentazione di Gara*

L'insieme dei documenti di gara, fra cui la bozza del contratto d'appalto che stabilisce le predisposizioni e le procedure che gli offerenti dovranno adottare per poter presentare un'offerta valida.

*Investimenti in Tecnologie dell'Informazione*

Investimenti in beni strumentali per sistemi informatici per migliorare (parziale automazione) la qualità o il costo dei servizi erogati.

*Test di Mercato*

Una gara in cui si raffrontano il costo della qualità di alcune attività svolte internamente e ciò che può invece offrire il settore privato, a parità di specifiche e di scadenze.

*Dichiarazione di Metodo*

Dichiarazione del fornitore esterno circa le modalità che propone per svolgere l'attività.

*Procedura Negoziale*

Una delle procedure contenute nelle Direttive CE che consentono ai dipartimenti di avviare trattative con un numero limitato di fornitori esterni.

*Valore Netto Attuale*

Valore capitalizzato di un flusso di costi o benefici futuri, e.g. il flusso scontato e sommato. Il Valore Netto Attuale è usato spesso per stabilire la differenza fra un flusso di costi ed uno di benefici.

*Next Steps Agency*

Organizzazione governativa creata per svolgere una funzione dirigenziale nel quadro dell'iniziativa denominata «Next Steps» avviata a febbraio 1988 in risposta alle raccomandazioni del Rapporto Ibbs.

*Attività «non-core», o non caratterizzante*

Attività di supporto agli enti pubblici non collegate direttamente con gli obiettivi principali dell'organizzazione.

*Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*

Gazzetta Ufficiale su cui vengono pubblicati i bandi di gara e i contratti d'appalto aggiudicati.

*Procedura Aperta*

Una delle procedure di gara previste dalla Direttiva CE, con un numero illimitato di offerenti. La Procedura Ristretta, per contro, prevede che la partecipazione alla gara sia limitata solo agli offerenti invitati dall'ente appaltante.

*Misure di Produzione e Prestazione*

Le Misure di Produzione e Prestazione forniscono informazioni sullo svolgimento delle procedure o delle funzioni. Si tratta di informazioni dirette. Particolarmente utili si rivelano i confronti fra le misure previste e quelle effettive.

*Spese generali*

I costi non salariali associati alla produzione di un servizio.

*Partnership*

Rapporto contrattuale a lungo termine fra un soggetto pubblico ed uno privato, basato sulla concorrenza, un certo grado di condivisione dei rischi e la reciproca interdipendenza.

*Indicatori di Prestazione*

Si tratta di parametri alternativi di misura utilizzati quando non è possibile misurare le prestazioni direttamente ma solo attraverso costi non proporzionati.

*Misurazione delle Prestazioni*

Gli indicatori utilizzati per misurare le prestazioni del produttore del servizio.

*Trattativa Post-Gara*

Si tratta del chiarimento e della trattativa che si svolgono dopo la valutazione delle offerte e prima dell'aggiudicazione del contratto.

*Valore Attuale*

Valore capitalizzato di un flusso di costi o benefici futuri, e.g. il flusso scontato e sommato.

*Tabella dei Prezzi*

La parte del contratto che contiene le informazioni sui prezzi.

*Opzioni Preliminari*

Con riferimento alle *Next Steps Agencies* e al Test di Mercato, è la procedura mediante la quale vengono esaminate le possibili alternative prima di procedere alla stipula dell'Accordo Quadro o alla gara. Le opzioni sono: soppressione, miglioramento dell'efficienza, privatizzazione, concessione in appalto, creazione di un'agenzia.

*Iniziativa per il Finanziamento Privato*

L'uso dell'investimento di capitale del settore privato per raggiungere gli obiettivi del settore pubblico, con consistente trasferimento di rischi e controllo a favore del soggetto privato.

*Privatizzazione*

È il procedimento con cui lo Stato vende un'organizzazione, che da quel momento comincia a fornire l'attività direttamente ai clienti, fra cui anche enti statali, ad un prezzo stabilito dal mercato (o, in alcuni casi, da un regolatore indipendente).

*Programma di Esecuzione del Progetto (PEP)*

Il documento prodotto all'inizio del test di mercato che descrive il contesto in cui si svolge l'operazione.

*Management di Progetto, Gestione Progettuale*

Processo di gestione dei principali progetti.

*Sponsor del Progetto*

Il soggetto responsabile di una determinata attività, ad esempio, il test di mercato.

*Qualità*

Il concetto di qualità comprende tutte le caratteristiche di un bene o di un servizio che fanno sì che esso assolva alla funzione richiesta, cioè la sua «idoneità allo scopo».

*Assicurazione di Qualità*

Descrive tutte le attività di pianificazione, preparazione, controllo e registrazione necessarie al raggiungimento dello standard di qualità del prodotto o del servizio di cui ha bisogno il consumatore.

*Piano Qualità*

Il documento formale che descrive le modalità di raggiungimento dello standard di qualità.

*Valore Residuo*

Valore previsto dei beni strumentali ad una determinata data futura.

*Spese correnti*

Spese sostenute e previste nell'anno finanziario, e.g. stipendi, affitti, materiale di cancelleria.

*Portata (vedi Portata dell'attività)**Analisi di Sensibilità*

Analisi degli effetti su una valutazione della variazione dei valori di alcune variabili (e.g. le informazioni) in un progetto.

*Produttore del Servizio*

L'organizzazione che produce il servizio.

*Carta del Servizio*

Il documento che fa le veci di un contratto d'appalto quando l'attività è aggiudicata internamente. Si tratta di un accordo formale fra due organizzazioni interne (il committente e il produttore del servizio) che fissa in modo dettagliato i requisiti delle mansioni da svolgere, il budget ed i criteri che consentono di misurare le prestazioni.

*Specifiche*

Il documento che descrive gli esatti requisiti del servizio che i fornitori esterni aggiudicatari devono erogare agli utenti, contenuti generalmente nella parte relativa alla Portata dell'Attività.

*Dichiarazione dei Requisiti*

Espressione più formale sinonimo di specifica.

*Fornitore*

Sinonimo di produttore o potenziale produttore di un servizio, altrimenti detto «produttore del servizio», «offerente», «aggiudicatario», etc.

*Valutazione del Personale e della Direzione*

Audit della manodopera (ispezioni del personale), sistemi basati sulla misurazione del lavoro e valutazioni dell'organizzazione, intesi a stabilire se un determinato lavoro è necessario, a valutare come è organizzato e ad esaminare la consistenza numerica e le qualifiche del personale necessario al suo svolgimento. I risultati di questo processo possono dar luogo ad una modifica della distribuzione delle risorse o ad una ristrutturazione dell'organizzazione.

*Dichiarazione dei Requisiti del Servizio*

Dichiarazione del produttore del servizio sui servizi che erogherà agli utenti finali.

*Concessione di Appalti Strategici*

Fornitura del servizio basata su un contratto fra cliente e fornitore, dove le offerte interne non partecipano alla gara e l'attività è svolta internamente.

*Sub-fornitore*

Terzo a cui è affidata una parte dell'appalto o dell'attività.

*Offerta*

Documento presentato da un offerente interno o esterno.

*Offerente*

Un potenziale fornitore esterno invitato a presentare un'offerta per la produzione dei servizi oggetto del test di mercato.

*Comitato per la Valutazione delle Offerte*

Un gruppo creato per valutare le offerte ed emettere una raccomandazione.

*Gestione della Qualità Totale*

Il concetto di gestione che tende ad introdurre continue migliorie in un'organizzazione o in un'attività commerciale coinvolgendo o motivando il personale a tutti i livelli.

*TUPE (Transfer of Undertakings and Protection of Employment Regulations ) – Norme sulla Cessione di Imprese e la Tutela del Posto di Lavoro*

Norme emanate nel 1981 in applicazione della Direttiva sui Diritti Acquisiti del 1977. Tali norme stabiliscono che in caso di cessione di un'impresa, il nuovo datore di lavoro

ro assume tutti i lavoratori dell'impresa stessa alle medesime condizioni applicate dal datore di lavoro precedente.

#### *Impresa*

Nell'accezione delle Norme di cui sopra, è una società economicamente autosufficiente.

#### *Costi Irrealizzabili-Risparmi Irrealizzabili*

Qualsiasi costo significativo imputato al team interno che non potrà essere risparmiato in caso di concessione in appalto della funzione ad un fornitore esterno.

Qualsiasi risparmio potenziale contenuto nell'offerta del team interno che non è realizzabile a lungo termine.

#### *Rapporto costi/benefici*

Il concetto che prende in considerazione gli aspetti finanziari e di qualità di un'offerta. È composto da 3 elementi: efficienza, efficacia, economicità. «I beni o i servizi giusti, della giusta qualità, al momento giusto, al posto giusto, al prezzo giusto, prodotti dal miglior fornitore».

#### *Ordine di Variazione*

Avviso formale al fornitore esterno aggiudicatario dell'appalto di un cambiamento nella specifica o nei termini del contratto.

#### *Rating – Valutazione del Venditore*

Un tipo di valutazione del fornitore. È una procedura che assegna un punteggio all'esecuzione del contratto da parte del fornitore a fronte di determinati criteri specifici.

#### *Portata dell'Attività*

La parte del contratto d'appalto che descrive il tipo di lavoro da svolgere.



ALLEGATO II

PARTNERSHIPS PUBBLICO PRIVATO:  
LA PROFESSIONALITÀ BRITANNICA  
AL SERVIZIO DEI MERCATI INTERNAZIONALI

International Financial Services London





## INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON

International Financial Services, London (IFSL) è un'organizzazione del settore privato, con esperienza trentennale nel campo della promozione dei servizi finanziari britannici in tutto il mondo.

IFSL, già BI (British Invisibles), vanta nel suo organigramma tutte le professionalità rappresentative dei servizi finanziari e del mondo degli affari del Regno Unito - associazioni professionali e di categoria, del commercio, la Banca d'Inghilterra, la *Corporation of London* e le principali società internazionali di servizi finanziari presenti sulla piazza di Londra. IFSL opera altresì in stretta collaborazione con i vari Ministeri ed organizzazioni nazionali, fra cui *Trade Partners UK*, il Ministero del Commercio, dell'Industria e del Tesoro e l'Istituto Nazionale di Statistica.

IFSL promuove le attività internazionali delle istituzioni finanziarie presenti nel Regno Unito e i loro servizi professionali e commerciali, aiutandole a sviluppare nuove opportunità commerciali. IFSL organizza missioni e convegni in tutto il mondo, nonché riunioni con i rappresentanti di Governi esteri e fra uomini d'affari, giornalisti e diplomatici.

IFSL svolge un ruolo catalizzatore per l'eliminazione delle barriere commerciali nel mercato globale di servizi finanziari. Il suo Comitato per la Liberalizzazione dei Servizi Commerciali (LOTIS) partecipa attivamente a varie iniziative volte a ridurre i vincoli normativi e di altra natura, fungendo da collegamento tra il soggetto privato, con il suo bagaglio di competenze tecniche, e i negoziatori politici del Governo britannico.

IFSL fa opera di informazione e sensibilizzazione sul ruolo del Regno Unito sui mercati finanziari internazionali e sul contributo dei servizi finanziari all'economia del Paese. La collana *City Business Series*, che raccoglie otto rapporti di attività del settore finanziario - istituti di credito, assicurazioni, transazioni di Borsa e gestione fondi - è uno degli elementi-chiave della nostra attività di ricerca. Fra le altre pubblicazioni, ricordiamo *International Financial Markets in the UK*, *The City Table* e *World Invisible Trade*.

Questa *brochure* sulla Partnership Pubblico-Privato (PPP) è la seconda pubblicazione di un'altra collana di rapporti dedicati al patrimonio di competenze che vanta il Regno Unito, che fungono da strumento di supporto alle attività internazionali di promozione svolte dall'IFSL. Il testo è stato redatto da Duncan McKenzie con la collaborazione e la consulenza del Gruppo di Lavoro PPP. Il tema trattato nel primo rapporto è stato la risoluzione delle controversie. Nelle prossime pubblicazioni sarà affrontato l'argomento della gestione internazionale dei capitali privati e dei fondi pensionistici.

Per ulteriori informazioni su ricerche, statistiche e pubblicazioni IFSL, potete contattare:

Duncan McKenzie  
Direttore Economico  
Tel. +44 (0)20 7213 9124  
Email [d.mckenzie@ifsl.org.uk](mailto:d.mckenzie@ifsl.org.uk)

Per ulteriori informazioni sulle attività del gruppo di Lavoro PPP dell'IFSL, potete contattare:

Stephen Harris  
Responsabile Strategia, Gruppo Internazionale  
Tel. +44 (0)20 7213 9108  
Email [s.harris@ifsl.org.uk](mailto:s.harris@ifsl.org.uk)

IFSL  
7th Floor  
1-2 Bank Buildings  
Princes Street  
London, EC2R 8EU  
Fax +44 (0)20 7213 9130  
Email [enquiries@ifsl.org.uk](mailto:enquiries@ifsl.org.uk)

Le pubblicazioni dell'IFSL possono essere scaricate dal suo sito Internet [www.ifsl.org.uk](http://www.ifsl.org.uk)

## INTRODUZIONE

### PERCHÉ UNA BROCHURE SULLA PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO?

Molti Paesi hanno già iniziato a servirsi delle Partnership Pubblico-Privato (PPP) quale strumento più efficace e redditizio per erogare servizi al pubblico e stanno vagliando la possibilità di estendere e sperimentare tale concetto in nuovi settori ed attività. Altri Paesi stanno invece esaminando la sua possibile applicazione. Per i Paesi che desiderino avere una panoramica sulle PPP, questa *brochure* fornisce una serie di informazioni nell'ottica dei quattro obiettivi seguenti:

Innanzitutto, chiarire eventuali malintesi circa il concetto di PPP. Il presente rapporto fissa una serie di elementi di base della procedura di PPP, fra cui il lavoro preliminare necessario e i fattori-chiave che formano la struttura e garantiscono la buona riuscita dei progetti.

In secondo luogo, questo rapporto intende illustrare come le PPP si sono sviluppate nel Regno Unito, grazie al decisivo contributo di consiglieri e consulenti presenti nel Paese. Il modello britannico, rappresentato in particolare dall'Iniziativa per il Finanziamento Privato, può rivelarsi adeguato anche per altri Paesi, e quando anche non fosse così, serve comunque ad illustrarne le ricadute positive e i possibili insegnamenti.

Terzo obiettivo è spiegare il ruolo dei consulenti, illustrando come le varie società presenti nel Paese (studi di consulenza, studi legali, banche o imprenditori) hanno sviluppato un patrimonio di competenze che può essere speso in qualsiasi contesto. Se è vero che Londra è il cuore pulsante del Paese, molte società hanno le risorse e le capacità per gestire progetti anche all'estero attraverso i loro uffici locali.

In ultimo, questa *brochure* desidera fornire alcune indicazioni circa la dimensione e la portata del mercato potenziale, anche nei settori dove le PPP sono già una realtà e nei Paesi che hanno attuato i primi progetti.

### CHE RUOLO SVOLGE L'IFSL?

L'IFSL sta svolgendo un ruolo-chiave per la promozione delle PPP in tutto il mondo attraverso il suo Gruppo di Lavoro PPP presieduto da Tim Stone della KPMG. Lavorando con il Governo e il settore privato, l'IFSL organizza seminari in molti Paesi, nonché incontri e programmi di visite per funzionari stranieri in missione a Londra per conoscere meglio l'esperienza del Regno Unito e il suo patrimonio di competenze nel settore dell'Iniziativa per il Finanziamento Privato e delle PPP.



## PARTE 1 – IL PUNTO DI PARTENZA - DEFINIZIONE E ANALISI DEL CONCETTO DI PPP E LAVORO PRELIMINARE

### CHE COSA È LA PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO (PPP)?

In alternativa al ruolo del settore pubblico che acquisisce un bene immobile facendosi carico direttamente del suo pagamento, la struttura classica della PPP prevede la costituzione di una singola società finanziata e gestita dal soggetto privato. Lo scopo è creare il bene e poi fornire un servizio al cliente, ovvero al soggetto pubblico, in cambio del pagamento di una somma proporzionata alla qualità del servizio erogato.

La PPP presenta un duplice obiettivo:

- Ottimizzare il rapporto costi/benefici nell'erogazione di un servizio per un periodo di 20-30 anni, dopo aver considerato tutti i possibili rischi. Ottimizzare l'efficienza e l'innovazione è un elemento decisivo per un buon rapporto costi/benefici.
- Consentire al settore pubblico di acquisire servizi in modo coerente con la sua politica economica.

Per raggiungere i suddetti obiettivi, il soggetto pubblico dovrà analizzare una serie di criteri, in particolare:

- Quale è il fabbisogno da soddisfare e quale è la soluzione ottimale per farlo?
- Il settore privato ha le capacità e le competenze necessarie per soddisfare tale esigenza?
- La PPP è in grado di garantire un adeguato rapporto costi/benefici?
- La soluzione PPP è compatibile con le disponibilità finanziarie del soggetto che deve attuarla?

Il punto centrale è concentrarsi sul servizio richiesto, ovvero specificare il risultato atteso, lasciando al settore privato il compito di stabilire quali siano gli elementi necessari al raggiungimento di tale risultato, ivi comprese le infrastrutture e le competenze tecniche.

### PERCHÉ LE AUTORITÀ PUBBLICHE O STATALI DOVREBBERO RICORRERE ALLE PPP?

Esistono diversi elementi, riferiti ai vincoli di liquidità del settore pubblico e ai principi che sottendono le PPP, che potrebbero indurre lo Stato a considerare l'opportunità di ricorrere alle PPP:

*Vincoli di liquidità del settore pubblico* In molti Paesi, la domanda di nuovi progetti infrastrutturali sta vivendo un momento di crescita qualitativa e quantitativa, senza

contare la richiesta crescente di fondi per ammodernare, mantenere e gestire le infrastrutture già esistenti. La competizione, per così dire, per accaparrarsi tali fondi è spesso molto serrata, non solo per i progetti infrastrutturali, ma anche rispetto ad altri tipi di richieste di finanziamento espresse dal soggetto pubblico. Le PPP consentono allo Stato di ridurre considerevolmente le spese d'investimento e di trasformare i costi infrastrutturali in spese di gestione sostenibili opportunamente dilazionate nel tempo.

*I principi-guida delle PPP* Le PPP consentono a ciascun partner di concentrarsi su attività a lui più congeniali in termini di competenze. Per il soggetto pubblico, la competenza fondamentale attiene allo sviluppo di politiche che gli consentano di soddisfare le esigenze e i fabbisogni di servizi, mentre per il privato l'elemento-chiave è l'erogazione di tali servizi ad un costo che sia il più conveniente possibile. La natura stessa del processo di PPP può contribuire a colmare alcune delle lacune storiche nella gestione degli contratti pubblici grazie a:

- *Contratti convenienti* Rispetto dei vincoli di bilancio e delle tempistiche fissate, elemento spesso trascurato nei tradizionali contratti d'appalto.
- *Migliore giustificazione dei costi* Corretta valutazione delle responsabilità a lungo termine cui la PPP dà luogo, evitando possibili decisioni politiche a breve termine basate esclusivamente su criteri contabili di liquidità.
- *Gestione dei rischi* La valutazione dei rischi consente lo sviluppo dei progetti con la piena consapevolezza di tutti i rischi, calcolati e quantificati nel contratto d'appalto. I funzionari pubblici non vengono formati, né valutati o remunerati per l'assunzione di tali rischi.

#### QUALI BENEFICI COMPORTA?

Nel Regno Unito, sono stati ravvisati diverse benefici nella cosiddetta Iniziativa per il Finanziamento Privato, o PFI, strumento precursore nonché elemento fondamentale di quello che oggi chiamiamo Partnership Pubblico-Privato:

*Potenziamento delle infrastrutture* La PPP può contribuire a migliorare la qualità e quantità delle infrastrutture di base quali l'erogazione delle forniture idriche ed elettriche, le telecomunicazioni e i trasporti, e può essere applicata ampiamente anche ad altri servizi pubblici, quali ospedali, scuole e istituti di pena.

*Corretto rapporto costi/benefici* I progetti di PPP sono spesso più vantaggiosi in termini di rapporto costi/benefici rispetto a quello di un bene equivalente acquisito in modo tradizionale, in quanto le sinergie generate dalla combinazione delle fasi di progettazione, realizzazione e gestione sono tali da compensare i maggiori costi del finanziamento. Il fatto che i responsabili della produzione di un bene siano al contempo responsabili della sua manutenzione e gestione a lungo termine è garanzia di un'adeguata valutazione dei costi lungo tutto l'arco di vita del bene stesso. Nel Regno Unito, il risparmio si è rivelato più consistente nei settori più maturi, quali quello stradale e degli istituti di pena, con un risparmio medio totale stimato al 17%, stando al rapporto Andersen «*Value for Money Drivers in the PFI*» (Elementi trainanti del rapporto costi/benefici nelle PFI), basato su uno studio campione di transazioni andate a buon fine.

*Immobili e servizi che altrimenti non sarebbero disponibili* Si tratta di una ricaduta importante, quantunque spesso trascurata. La PFI aiuta i poteri pubblici a livello locale o regionale ad adottare un'ottica strategica di lungo respiro in materia di servizi necessari per l'istruzione o la sanità, e ad impegnarsi in un maggiore sforzo di sviluppo rispetto a quello che avrebbero potuto gestire o finanziare. L'ente pubblico deve essere in grado di poter affrontare le conseguenze sul piano monetario di qualsiasi tipo di accordo di PFI.

*Nuove infrastrutture fornite in modo conveniente ed efficiente* Dato che il soggetto privato non viene generalmente pagato finché l'infrastruttura non è pronta all'uso, la struttura contrattuale delle PFI privilegia l'adozione di metodi di costruzione e aggiudicazione che favoriscono il completamento dell'opera e riducono al minimo il rischio di difetti.

*Innovazione e diffusione delle migliori pratiche* La competenza e l'esperienza del soggetto privato incoraggiano l'innovazione, che fa scendere i costi, abbrevia i tempi di consegna e migliora il processo di progettazione, costruzione e gestione del bene. Gli sviluppi futuri di tali procedure potranno essere applicati ad altri progetti, facilitando la diffusione delle migliori pratiche anche nei servizi pubblici.

*Rispetto degli standard* I beni e servizi saranno gestiti sulla base di uno standard prestabilito per tutta la durata della concessione. Questo criterio potrebbe confliggere con la prassi tradizionalmente adottata in materia di appalti pubblici, in cui la manutenzione dei beni e la qualità dei servizi dipendono dalla continua iniezione di fondi da parte del soggetto pubblico.

*Flessibilità* Grazie alla sua intrinseca flessibilità, l'Iniziativa per il Finanziamento Privato può essere applicata con successo alla maggior parte delle infrastrutture, mentre i suoi principi-guida possono essere adattati a qualunque tipo di circostanza.

*Occupazione locale* Laddove è possibile fornire beni immobili e servizi che, altrimenti, non sarebbero disponibili, si creano automaticamente nuove opportunità di lavoro. Tali progetti di PFI contribuiscono anche a sostenere l'imprenditoria locale e a promuovere rapporti a lungo termine nel tessuto economico locale.

#### QUALI SONO I REQUISITI DA SODDISFARE AFFINCHÉ UN PROGRAMMA DI PPP ABBIА SUCCЕSSO?

L'esperienza del Regno Unito in materia di PFI ha messo in luce una serie di requisiti da soddisfare per garantire il successo di un programma di PPP. Ecco i principali:

*Sostegno politico* Il sostegno politico è fondamentale per il settore privato, perché se le PFI non sono viste come un'opportunità di continuo sviluppo dell'imprenditoria, le aziende esiteranno a mobilitare le risorse necessarie a partecipare alle gare d'appalto.

*Normative speciali* I progetti di PPP hanno bisogno del sostegno di leggi che conferiscano poteri speciali e che siano ben consolidate nel tessuto giuridico del Paese ove tali progetti trovano attuazione. Un aspetto fondamentale di tali normative è l'esistenza di una legge sulle concessioni che sia facilmente applicabile a questo tipo di progetti.



*Competenze* Il settore privato e quello pubblico devono entrambi disporre del bagaglio di competenze necessarie per attuare una PPP. Ad esempio, il soggetto pubblico appaltante deve poter negoziare i singoli contratti di progetto e disporre delle adeguate competenze di carattere finanziario, giuridico, legale e tecnico.

*Gerarchizzazione delle priorità dei progetti* Lo Stato deve individuare i settori e i progetti prioritari nel quadro del processo di PPP. Un'analisi preliminare della fattibilità commerciale di un progetto, prima dell'avvio del contratto, può contribuire a rafforzare la fiducia del soggetto privato, riducendo inoltre l'incidenza di appalti falliti e evitando quei costi di partecipazione alla gara che altrimenti il privato dovrebbe sostenere.

*Flusso delle transazioni e standardizzazione* Un flusso regolare e prevedibile di transazioni, basato su schemi di ripartizione dei rischi conosciuti, favorisce il corretto svolgimento di un programma di PPP. Anche una normativa in materia di strutture contrattuali può contribuire a ridurre i costi.

## PARTE 2 – QUALI INSEGNAMENTI HA TRATTO IL REGNO UNITO DALLO SVILUPPO DELLA PPP

IN CHE MODO SI È EVOLUTO IL CONCETTO DI PPP NEL REGNO UNITO?

Nel Regno Unito l'Iniziativa per il Finanziamento Privato si è rivelata un aspetto fondamentale delle PPP dopo una serie di iniziative assunte dal Governo, e ha rappresentato la terza fase di un processo iniziato con le privatizzazioni e le gare d'appalto.

*Le privatizzazioni* fanno sì che la proprietà e la gestione dell'attività siano attribuite al settore privato. Dall'inizio degli anni '80, l'introduzione delle competenze e della consolidata esperienza di *management* del settore privato, oltre alla regolamentazione finanziaria delle forze di mercato, hanno dato vita a grandi processi di trasformazione in settori quali le telecomunicazioni.

*Le procedure di gara d'appalto* sono state introdotte negli anni '80 per ridurre i costi legati all'erogazione di servizi ausiliari di supporto a quelli pubblici «istituzionali», quali l'istruzione e la sanità, oltre che per creare un sistema misto di fornitori del settore pubblico. I soggetti privati che hanno dimostrato di poter fornire il servizio richiesto a condizioni di maggiore convenienza si sono aggiudicati le commesse. Pertanto, il settore privato si è trovato sempre più coinvolto nella fornitura di servizi quali la raccolta di rifiuti, le pulizie e il *catering*.

*L'Iniziativa per il Finanziamento Privato* contiene elementi di entrambi gli strumenti precedenti. I contratti aggiudicati a fornitori appartenenti al settore privato sono contratti di servizio a lungo termine che comportano in genere l'apporto di fondi e dunque l'investimento di capitali. La responsabilità per la fornitura dei servizi di base rimane invece al soggetto pubblico.

Nelle PPP ritroviamo tutte e tre le modalità descritte più su, anche se il presente rapporto si concentra sull'attuazione delle PFI, la cui origine nel Regno Unito può essere fatta risalire al 1992, anno in cui furono soppresse le norme fortemente restrittive che avevano sin a quel momento regolato l'uso del capitale privato per il finanziamento di opere pubbliche.

Oltre agli elementi più generali menzionati nella Parte 1, i Governi britannici hanno anche incoraggiato le PFI in quanto principale braccio operativo delle PPP, per effetto delle seguenti situazioni di fatto:

- *Cessione dello Stato di una serie di attività commerciali* suscettibili di essere rilevate dal soggetto privato. Ciò è avvenuto per ragioni economiche o politiche, ma comunque le PFI sono il risultato di un decennio di privatizzazioni che avevano ampiamente fatto il loro corso.

- *Trasferimento dei rischi.* Se un numero sufficiente di rischi sono trasferiti al settore pubblico, il pagamento del servizio può essere considerato spesa corrente e non più spesa in conto capitale, arginando così una parte del deficit delle finanze pubbliche. Questa modalità contabile ha consentito la creazione di beni pubblici eliminando il relativo indebitamento dal bilancio nazionale. In tal modo si è potuto anche effettuare il riporto delle spese in conto capitale in un periodo di forti deficit pubblici. All'inizio degli anni '90 e fino alla metà di questo decennio, questo fattore si è rivelato di estrema importanza in una congiuntura in cui l'indebitamento del settore pubblico era in rapido aumento.
- *Un buon rapporto costi/benefici* è il risultato di una maggiore concorrenza, di un più alto tasso di completamento e di una gestione più efficace dei beni, e della possibilità di sviluppare soluzioni innovative per soddisfare le esigenze del settore pubblico. Anche se il costo del finanziamento può aumentare a causa dell'utilizzo di fondi del settore privato, tale aumento sarà più che compensato dalla riduzione dei costi d'esercizio, da una migliore qualità del servizio e dalle ricadute positive del trasferimento del rischio al settore privato. Il finanziamento e la gestione del privato consentono altresì di evitare scostamenti in termini di costi e rispetto delle scadenze, fenomeno comune nell'ambito delle tradizionali procedure d'appalto. Il cliente soggetto pubblico paga il servizio solo se esso viene erogato rispettando gli standard pattuiti.

L'intenzione del Governo era applicare le PFI a settori quali la sanità e gli enti locali, ma alla metà degli anni '90 questo trend è stato ostacolato dalla mancanza di coordinamento e dalla scarsa gerarchizzazione delle priorità attribuite ai progetti, molti dei quali sono stati gestiti frettolosamente. A ciò si sono aggiunte altre difficoltà che hanno impedito la copertura finanziaria di molti progetti, oltre alle incertezze dovute all'opposizione manifestata dal Partito Laburista nei confronti delle PFI. Si temeva infatti che se tale opposizione fosse arrivata fino al Governo, avrebbe potuto compromettere la buona riuscita dei progetti proposti.

In realtà, dal 1997 il Governo laburista ha attivamente incoraggiato le PFI e il superamento delle barriere alla loro attuazione. Le misure adottate per promuovere le PPP/PFI sono state, fra le altre:

- *Riorganizzazione a livello centrale* La costituzione di una *Task Force* del Tesoro ha favorito un approccio coordinato e standardizzato alle principali questioni commerciali, segnatamente, mediante la pubblicazione di linee guida da utilizzare nell'ambito dei progetti di PFI che hanno contribuito a migliorarne l'efficienza. Successivamente, è stata creata una nuova organizzazione, *Partnerships UK*, diventata essa stessa una PPP. Al pari della *Task Force* del Tesoro, *Partnerships UK* coniuga il bagaglio di conoscenze consolidate del settore privato ad una forte missione del soggetto pubblico, svolgendo un ruolo di collegamento per lo sviluppo delle PPP nel Regno Unito e contribuendo alla loro espansione all'estero.
- *Progetti mirati* La scelta di settori prioritari, quali la sanità e gli enti locali, ha permesso alle risorse pubbliche e private di concentrarsi su un numero rela-

tivamente modesto di programmi prioritari che hanno buone *chance* di andare a buon fine.

- *Eliminazione degli ostacoli tecnici* In alcune aree, il Governo ha introdotto nuove normative destinate a dissipare le preoccupazioni del settore privato circa la compatibilità delle PFI rispetto al quadro giuridico esistente.

Tutte queste misure hanno contribuito al soddisfacimento di tutti i requisiti di cui alla Parte 1, necessari alla buona riuscita dei progetti di PPP nel Regno Unito, ovvero il sostegno politico, la normativa speciale, le competenze, la gerarchizzazione delle priorità dei progetti, la standardizzazione e il flusso regolare delle transazioni.

Altri aspetti legati alla messa a punto di un piano d'azione capace di garantire un flusso regolare di progetti di PPP sono stati la standardizzazione dei contratti, il raggruppamento di più progetti per realizzare economie di scala e il miglioramento delle competenze del settore pubblico nella formulazione e gestione dei contratti.

#### QUANTI PROGETTI DI INIZIATIVA PER IL FINANZIAMENTO PRIVATO (PFI) SONO STATI VARATI NEL REGNO UNITO?

L'eliminazione delle barriere che ostacolavano le PFI ha contribuito alla ripresa delle attività legate a tali iniziative. Dal 1997 alla fine del 2000, sono stati raccolti circa 8 miliardi sterline di capitale destinato alle PFI, contro i 9 miliardi di sterline rastrellati prima del 1997 (vedi Grafico 1). Fra il 2001 e il 2002, si prevede una raccolta di altri 20 miliardi di sterline.

Alla fine del 2000, erano stati stipulati più di 400 contratti relativi a progetti di PFI. Mentre il valore totale delle transazioni è fortemente influenzato da alcuni programmi di vasta portata, la rapida crescita del numero di contratti firmati dopo il 1997 conferma il decollo a livello locale di questo tipo di iniziative. Solo nel 1997 sono stati stipulati oltre 50 contratti, ovvero tanti quanti ne erano stati firmati nell'intero periodo precedente. Negli anni successivi, sono stati stipulati fra gli 80 e i 100 contratti ogni anno.

Il rapporto Andersen segnalava un risparmio medio del 17% sui programmi di PFI, rispetto ai progetti tradizionali oggetto di appalti pubblici. Tale risparmio è estremamente vantaggioso per le finanze pubbliche e per i contribuenti, sebbene i risultati futuri saranno pesantemente influenzati dal valore del tasso di sconto e dalla distribuzione dei costi teorici legati all'assunzione diretta dei rischi o al loro trasferimento.

#### QUALI SONO GLI ELEMENTI ESSENZIALI PER UN BUON RAPPORTO COSTI/BENEFICI NEL SETTORE PUBBLICO?

Stando al rapporto Andersen, i vantaggi offerti dalle PFI sono in ugual misura distribuiti fra il settore pubblico e quello privato. Secondo i Direttori di Progetto del *settore pubblico*, gli elementi essenziali per un buon rapporto costi/benefici sono i seguenti:

- *Trasferimento dei rischi* È il trasferimento al settore privato dei rischi che questo è in grado di affrontare meglio.

- *Specifiche basate sul risultato atteso* Il requisito che impone che per i servizi da erogare il pagamento della prestazione sia subordinato al raggiungimento del risultato atteso, su cui misurare la prestazione, è legato alla qualità e alla puntualità nella fornitura del servizio stesso. Tale prassi è contraria a quella tradizionalmente invalsa nelle procedure di appalto pubblico, basate sul finanziamento pre-determinato dei fattori produttivi.
- *Contratti a lungo termine* Il profilo temporale dei progetti di PFI prevede ampi margini per recuperare i costi dell'investimento iniziale, per sviluppare soluzioni alternative alla fornitura del servizio e per monitorare i costi durante tutto l'arco del progetto.
- *Concorrenza* Dimostrare di aver raggiunto un buon rapporto costi/benefici è più facile se vi è stata vera concorrenza basata sui prezzi.

QUALI SONO LE PRINCIPALI CRITICHE RIVOLTE ALL'PFI E COME CONTROBATTERE A TALI CRITICHE?

Alcuni aspetti delle PFI sono stati oggetto di critiche da parte di alcuni *mass media*, degli ambienti accademici e di altri singoli o gruppi, quali i sindacati, che si sono opposti alle PPP. La Tabella 1 mostra come controbattere ad alcune di queste critiche.

QUALI SONO LE PREOCCUPAZIONI DEL SETTORE PRIVATO RISPETTO ALLA PFI?

Malgrado i progressi compiuti nel Regno Unito per la diffusione delle PPP attraverso le PFI, il settore privato ha espresso alcune preoccupazioni circa taluni aspetti di queste ultime, preoccupazioni che possono essere riassunte come segue:

- I costi per partecipare alle gare rimangono troppo elevati, anche se potrebbero ridursi con una maggiore standardizzazione dei contratti e migliorando la gestione delle gare del settore pubblico.
- Per alcune piccole imprese è difficile accedere al mercato a causa del costo elevato di un eventuale fallimento, delle dimensioni dei progetti, della mancanza di competenze adeguate e della modesta credibilità sul mercato.
- Le procedure di aggiudicazione dei contratti sono talvolta troppo lente e impegnative per l'alta dirigenza aziendale. Questo tipo di preoccupazione potrà scomparire via via che i progetti di PFI diventeranno routine.
- Talvolta è necessaria una maggiore consultazione delle aziende del settore in una fase preliminare del processo per migliorare le specifiche dei contratti.
- Per i progetti di Tecnologia dell'Informazione, il trasferimento del rischio è eccessivo, in particolare per quanto riguarda la possibilità di ammortizzare il rischio legato allo sviluppo di sistemi molto complessi.

VERSO IL FUTURO: SVILUPPARE POLITICHE ADATTE AD UN MERCATO IN VIA DI MATURAZIONE

Tutte queste considerazioni dimostrano che la cornice in cui racchiudere le PPP deve essere continuamente valutata e messa a punto.

In effetti, via via che il mercato britannico delle PPP giunge a maturazione, è probabile che siano individuate nuove priorità politiche, quali:

- Sviluppare nuovi modelli per quei settori che ancora non hanno beneficiato delle PPP, quali le strutture sanitarie di base. L'Iniziativa per l'Espansione dei Mercati incoraggia gli enti pubblici ad utilizzare le capacità residue e a sfruttare commercialmente alcuni beni del patrimonio pubblico e la proprietà intellettuale, come nel caso dei risultati delle ricerche finanziate con fondi pubblici.
- Aumentare la possibilità di risolvere le controversie nell'ambito dei contratti.
- Regolare la distribuzione di eventuali profitti eccezionali allorché si rifinanziano i progetti di PPP.
- Creare una banca dati con tutti i risultati dei progetti, che funga da fonte di informazioni da utilizzare in sede di valutazione delle PPP.

TABELLA 1 – Ribattere alle critiche rivolte alle PFI

CRITICHE	RISPOSTE
1. Il finanziamento pubblico è sempre più conveniente di quello privato.	Sebbene il costo di finanziamento privato sia generalmente superiore dell'1-3% a quello pubblico, questo divario si sta progressivamente colmando. Inoltre, i costi di finanziamento rappresentano in media solo un terzo del costo totale dei progetti, e le PFI generano valore solo se i risparmi sull'intera vita dei beni e sulla fornitura del servizio sono superiori al margine aggiuntivo dei costi di finanziamento.
2. L'attuazione delle PFI rende più difficile la giustificazione dei costi.	Esiste una vasta gamma di meccanismi di controllo, fra cui le relazioni del <i>National Audit Office</i> , o Autorità di Controllo Contabile. E' anche prevista la pubblicazione dei dati relativi alle prestazioni di servizi nel settore ospedaliero. Spesso tali meccanismi sono ancora più trasparenti, misurabili ed efficaci dei metodi tradizionali di controllo del settore privato e delle procedure di giustificazione dei costi.
3. Le PFI hanno ricadute negative sul pubblico impiego in quanto minacciano le loro condizioni di servizio.	Questo tipo di preoccupazione è stata ampiamente affrontata mediante un'apposita regolamentazione sull'esigenza di rivelare informazioni, consultare il personale e assicurare un adeguato trattamento pensionistico. Alcune prove empiriche rivelano un alto grado di soddisfazione del personale coinvolto in tali iniziative nel quadro dei contratti di PFI già stipulati.
4. Le PFI inducono il soggetto pubblico a mascherare le sue passività variabili, e dunque riducono il controllo su tali passività.	L'esposizione del soggetto pubblico alle passività diventa meno variabile poiché i pagamenti e i contratti di PFI sono relativamente prevedibili e i veri costi di finanziamento e gestione del bene sono completamente visibili. Inoltre, le stime dei futuri investimenti in PFI vengono pubblicate semestralmente dal Tesoro.
5. Le PFI producono distorsioni nelle priorità di spesa in quanto i progetti vengono attuati sulla base di criteri di viabilità riferiti alle PFI e della generazione di un flusso di entrate esigibili, e non per le loro ricadute positive globali.	In realtà, sono stati messi a punto una serie di criteri per assegnare le priorità ai vari progetti potenziali, anche se, naturalmente, dovranno essere comunque adatti a questo tipo di strumento, a prescindere dalla valutazione delle priorità.
6. Il settore pubblico adotta soluzioni vincolanti per i prossimi 30 anni.	Questa obiezione vale in ugual misura anche per gli appalti pubblici di tipo tradizionale. La maggior parte dei contratti di PFI sono comunque flessibili, in modo da potersi adeguare a possibili cambiamenti delle esigenze del soggetto pubblico. Inoltre, tali contratti in genere contengono strumenti quali il <i>benchmarking</i> e i test di mercato che consentono al soggetto pubblico di sfruttare nuovi metodi più efficaci di erogazione di servizi.
7. I contratti ventennali per la fornitura di servizi non sono sempre la soluzione migliore, in quanto il fornitore dei servizi sarà poco incentivato a introdurre cambiamenti, e comunque questi andranno probabilmente nel senso di una riduzione dei costi e non del miglioramento dei servizi.	Il meccanismo fondamentale che regola gli incentivi alla prestazione durante l'esecuzione del contratto è la formulazione di un adeguato meccanismo di pagamento. Inoltre, il contratto contiene una serie di strumenti che fungono da incentivo al rispetto degli standard prestazionali, quali il <i>benchmarking</i> , i test di mercato e, come ultima ratio, la rescissione del contratto.
8. I programmi di PFI hanno un impatto progettuale e ambientale negativo.	Le PFI contribuiscono a promuovere concetti progettuali innovativi e misure di protezione ambientale grazie ad un adeguato trattamento di tali esigenze nelle specifiche sui risultati attesi. Le questioni relative alla progettazione e alla valutazione dei costi per l'intera durata del progetto hanno formato oggetto di regolamentazione da parte della <i>Task Force</i> del Tesoro.

## PARTE 3 – QUALI SONO GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DELLE PPP E CHE RUOLO SVOLGE IL PATRIMONIO DI ESPERIENZE DELLE ORGANIZZAZIONI PRESENTI NEL REGNO UNITO?

### QUALI SONO I FATTORI DECISIVI PER BEN STRUTTURARE UN PROGETTO DI PPP?

I fattori decisivi per ben strutturare un progetto di PPP sono elencati di seguito. Il contributo delle organizzazioni presenti nel Regno Unito è fondamentale, come dimostra in particolare il loro ruolo nel contesto di procedure d'appalto efficaci:

*Procedure d'appalto efficaci* I poteri pubblici devono elaborare una procedura strutturata e trasparente, cui il soggetto privato possa affidarsi con fiducia. La PPP, alla stregua di qualunque altro contratto commerciale, si sviluppa per fasi. Per quanto attiene, in particolare, all'PFI, tali fasi comprendono innanzitutto la messa a punto dell'attività, la selezione dei partecipanti alla gara, la lista ristretta di candidati, le trattative, l'aggiudicazione del contratto, la copertura finanziaria e l'avvio del servizio. Questa procedura richiede l'apporto di esperti tecnici, finanziari e legali, e questo vasto patrimonio di esperienze spesso non è disponibile nell'apparato statale. I consulenti esterni sovente intervengono a supporto del *team* del settore pubblico e per coadiuvarlo nella procedura d'appalto.

Gli elementi principali della procedura d'appalto sono elencati nella Tabella 2, dove è segnalato il contributo dei consulenti legali e finanziari presenti nel Regno Unito, delle banche d'investimento e di altri consulenti tecnici che contribuiscono alla buona esecuzione delle varie fasi del progetto di PFI. La Tabella 2 illustra anche il ruolo dei consulenti legali e finanziari del soggetto pubblico appaltante.

Quasi tutte le aziende principali hanno fornito consulenza sia al soggetto pubblico che a quello privato (ivi compresi i finanziatori). Molte altre società hanno anche dato pareri specialistici sui vari aspetti della procedura d'appalto.

*Gestione efficiente e trasferimento dei rischi* Questa fase inizia con l'individuazione e la valutazione dei rischi, che devono poi essere opportunamente distribuiti fra il soggetto pubblico e quello privato per garantire una buona struttura progettuale. Per un buon rapporto costi/benefici, i rischi devono essere suddivisi fra le parti che sono in grado di assicurarne la migliore gestione.

*Definizione chiara dei risultati attesi* È fondamentale che i risultati attesi da quel particolare servizio siano definiti chiaramente sin dall'inizio.



*Disponibilità finanziaria* Tutti i progetti di PPP devono essere alla portata finanziaria del settore pubblico. Tale parametro si misura con la capacità del potere pubblico appaltante di sostenere i costi delle passività correnti durante tutta la durata del contratto. Se un progetto è giudicato eccessivo rispetto alla sua disponibilità finanziaria sulla base del suddetto criterio, è opportuno ripiegare sugli strumenti tradizionali di appalto pubblico.

*Adeguatezza del tasso di rendimento per il soggetto privato* Mentre lo Stato detiene il monopolio nella distribuzione dei progetti di PPP, deve comunque essere in grado di dimostrare la sua capacità di valutare adeguatamente il tasso di rendimento per il soggetto privato che si assume la responsabilità dei rischi. La natura dei mercati dei capitali è tale che se un Paese cercasse di utilizzare i suoi poteri monopolistici per ridurre al minimo il rendimento atteso dal privato, il capitale si dirigerebbe altrove.

*Standardizzazione* Alcuni elementi di standardizzazione della struttura dei progetti di PPP possono contribuire a ridurre i costi e a garantire una più efficace procedura di appalto. Tuttavia, le diverse caratteristiche o l'unicità di alcuni aspetti di tali progetti possono rendere difficoltosa questa standardizzazione.

#### STRUTTURA E CONTESTO CONTRATTUALE

I principali elementi contrattuali di una PFI sono elencati di seguito. La nuova società, spesso creata come cosiddetto Veicolo per Scopi Speciali, è simile a qualsiasi altra *start up* e comporta una serie di accordi e contratti:

- *L'accordo di concessione* disciplina l'erogazione dei servizi da parte della nuova società a favore del soggetto pubblico utente e comprende accordi sul livello del servizio e i meccanismi di pagamento.
- *L'accordo di costruzione* è in genere un contratto a prezzo fisso, chiavi in mano, di durata prestabilita, in cui il fornitore si assume tutti i rischi costruttivi.
- *I contratti per la gestione di impianti* per i servizi di gestione e manutenzione sono in genere subappaltati dalla nuova società, spesso a filiali della società madre. In tal caso, il soggetto privato si assume la maggior parte dei rischi legati alla fornitura di tali servizi di supporto.
- *Gli accordi con gli azionisti, i finanziatori e le assicurazioni* si riferiscono al finanziamento mediante capitale azionario e indebitamento, tramite mutui bancari o obbligazioni istituzionali, mentre la copertura assicurativa dei rischi è garantita dalle compagnie d'assicurazione presenti sul mercato.
- *L'accordo diretto* tutela sia il settore pubblico che i finanziatori, in quanto l'accordo di erogazione del mutuo è finanziato dalla liquidità generata dal servizio.

TABELLA 2 – Ruolo dei consulenti del soggetto pubblico appaltante nel quadro delle PFI

RUOLO	CONSULENTI LEGALI	CONSULENTI FINANZIARI
<p>1. <i>Messa a punto dell'attività</i> Individuare le esigenze dell'attività Fissare le opzioni</p>	<p>Notificare la tempistica</p>	<p>Svalutare le opzioni Chiarire gli obiettivi Analizzare i dati Notificare la tempistica</p>
<p>2. <i>Elaborazione dell'attività</i> Strategia d'appalto Team dell'appalto Specifiche sul risultato atteso Analisi dei rischi</p>	<p>Delineare la documentazione progettuale Regole d'appalto Normativa in materia d'appalti Determinare la posizione di forza del soggetto pubblico</p>	<p>Strategia d'appalto Analisi Costi/Benefici di massima Visione iniziale del trattamento contabile Valutazione delle disponibilità finanziarie Individuazione, valutazione economica e distribuzione dei rischi</p>
<p>3. <i>Processo di selezione: Offerta d'appalto e Trattative</i> Bando di gara Pre-qualifica Selezione della lista ristretta di candidati</p>	<p>Preparare l'Accordo di Progetto</p>	<p>Individuazione dei criteri di valutazione Assistenza nella preparazione dei documenti di gara Notificare i criteri per la lista ristretta di candidati Valutazione dei partecipanti alla gara</p>
<p>4. <i>Trattative</i> Colloqui sui servizi richiesti, le condizioni contrattuali e i criteri di valutazione Selezione del vincitore</p>	<p>Trattativa sulle questioni contrattuali Esame delle questioni attinenti l'occupazione e il trattamento pensionistico</p>	<p>Valutazione finanziaria dell'offerta Analisi delle opzioni di finanziamento Trattativa con i candidati selezionati dalla lista ristretta Analisi Costi/Benefici dal punto di vista dei rischi Definizione del trattamento contabile</p>
<p>5. <i>Aggiudicazione del contratto</i> Test finale del: Trasferimento dei rischi principali Costi/benefici Disponibilità finanziaria</p>	<p>Notificare le trattative sui dettagli del contratto</p>	<p>Raffronto finale costi/benefici Assistenza nella messa a punto finale dell'attività Assistenza per la copertura finanziaria del contratto</p>
<p>6. <i>Avvio del servizio Consulenti legali</i></p>		



## PARTE 4 – QUALI SONO LE POSSIBILITÀ DI ESPANSIONE DEL MERCATO DELLE PPP?

### IN QUALI PAESI E SETTORI SI È GIÀ RADICATO LO STRUMENTO DELLE PPP?

Diversi Paesi, europei e non, hanno già avviato programmi di PPP, dimostrando così che si tratta di un concetto esportabile. Fra i Paesi europei che stanno sviluppando progetti di PPP/PFI troviamo la Finlandia, la Germania, l'Irlanda, il Portogallo, l'Italia, i Paesi Bassi e la Svezia. La maggior parte di essi hanno già concluso almeno una transazione.

Il settore dei trasporti è stato fra i primi ad attuare progetti di PPP/PFI, in particolare con programmi di costruzione di infrastrutture stradali a pedaggio in Finlandia e Portogallo. La riduzione del 50% dei tempi di costruzione di infrastrutture stradali in Finlandia ha riscosso un grande successo in termini di popolarità e ha incoraggiato lo sviluppo di linee guida per altri Ministeri e nuovi programmi. Il Ministero della Difesa di questo Paese ha stipulato altri contratti di PFI per la costruzione di ospedali militari e la manutenzione di impianti.

Anche in altri Paesi, compreso il Regno Unito, il settore della Difesa ha preso il testimone da quello dei trasporti. In Germania, ad esempio, dopo una serie di ricerche in vista dell'attuazione di progetti stradali e di costruzione di gallerie, sono stati studiati alcuni progetti militari in cui è stata presa a modello l'esperienza britannica.

In Irlanda, l'Ente Nazionale Strade sta sfruttando le sue prime esperienze progettuali per lo sviluppo di una serie di programmi in cui le più recenti esperienze britanniche stanno orientando la stipula ormai imminente di nuovi contratti. Anche i Paesi Bassi si stanno impegnando nell'applicazione delle PPP nel settore stradale, ferroviario e idrico.

Seppure con un numero ancora modesto di operazioni concluse, l'Italia ha compiuto passi significativi verso la creazione di un quadro giuridico e organizzativo entro il quale racchiudere le prossime PPP, come testimoniano la legge Merloni e la creazione di una *task force* del Ministero delle Finanze.

### QUALI SONO LE PRINCIPALI SFIDE DA SUPERARE PER L'ATTUAZIONE DI PROGRAMMI DI PPP?

La sfida iniziale più importante per l'attuazione di programmi di PPP è legata al rispetto dei requisiti di cui alla Parte 1 di questa brochure. La natura delle difficoltà può variare a seconda dei Paesi. Fra le principali difficoltà segnaliamo:

*L'implementazione delle PPP in un quadro giuridico diverso* Molti Paesi hanno un sistema giuridico molto diverso da quello del Regno Unito. Un esempio è il Giappone, che dispone, oltre tutto, di una minore esperienza in materia di documentazione con-

trattuale complessa ed abbondante. Nel 1999, il Giappone ha varato la Legge per la Promozione delle PFI e si è impegnato nell'elaborazione di una normativa in materia, attuando il suo primo progetto di PFI a luglio 2000 nel settore dello smaltimento dei rifiuti. Gli enti locali nipponici sono particolarmente entusiasti di questo nuovo strumento a causa dei forti vincoli finanziari a cui sono soggetti.

*La revisione della normativa in materia di concessioni* È necessaria una normativa adeguata in materia di concessioni. Sebbene l'Italia sia stata uno dei primi potenziali *target* europei per questo tipo di iniziativa, i finanziatori non erano pronti ad impegnarsi nell'attuazione di progetti di PPP in mancanza di una legge sulle concessioni e della disponibilità del Governo ad assumersi l'onere delle transazioni.

*L'adeguamento delle PPP ad un sistema di governo più decentrato* Il sistema britannico di governo fortemente centralizzato ha favorito lo sviluppo delle PPP, laddove in altri Paesi europei i governi regionali dispongono di maggiori poteri ed autonomia. Anche in presenza di un adeguato sistema giuridico e di una normativa in materia di concessioni, gli enti locali devono acquisire sufficiente esperienza per poterle applicare correttamente. Gli investitori locali devono inoltre migliorare le loro conoscenze sulla natura delle transazioni relative alle PPP. Per tutti questi motivi, in alcuni casi le prime transazioni sono state forse troppo strutturate e caute in termini di rischio, ma per queste stesse ragioni rappresentano comunque un ottimo investimento.

*La solidità finanziaria della parte contraente* Prima di impegnarsi in investimenti a lungo termine, gli investitori desiderano avere certezze circa la capacità del soggetto pubblico di onorare i suoi impegni.

#### APPLICAZIONE DELLA PPP AL SETTORE PRIVATO

È certo che le istituzioni del settore privato guardano con molto interesse alla riproduzione di alcune delle strutture giuridiche che si sono sviluppate nel quadro delle PPP. Ad esempio, la struttura delle PPP è considerata un metodo efficace mediante il quale le aziende possono trasferire i rischi e le responsabilità legate ai loro beni *non-core* a fornitori di servizi a lungo termine. Gli esempi attuali si limitano al settore dei beni immobili, ma non vi è ragione per ritenere che il concetto non possa essere applicato su più vasta scala.

#### LO STUDIO DI UN CASO: LA GLOBALIZZAZIONE DELLE PPP NEL SETTORE SANITARIO

L'ultimo biennio ha fatto registrare un regolare aumento di interesse e attività per lo sviluppo di nuove e più moderne strutture e servizi sanitari attraverso le PPP. Molti Governi stanno constatando che esse consentono di individuare le giuste priorità dei loro fabbisogni di investimento nel settore sanitario, rendendo al contempo più sicuro tale investimento grazie a migliori procedure di aggiudicazione degli appalti. Il successo riportato dal Servizio Sanitario Nazionale britannico in questo settore ha acceso i riflettori di tutto il mondo sulle PPP.

## IL MODELLO BRITANNICO DI PPP NEL SETTORE SANITARIO

Nel Regno Unito, il modello predominante di PPP fa capo a consorzi pubblici, i cosiddetti *NHS Trust*, responsabili dell'erogazioni di servizi sanitari, mentre al settore privato sono affidate la costruzione e la manutenzione delle nuove strutture, la fornitura di servizi ausiliari non a carattere medico e la raccolta di fondi sotto forma di capitale privato e mutui. Tale modello ha trasformato la natura degli obblighi di finanziamento e contrattuali del Governo: anziché occuparsi della raccolta dei fondi necessari agli investimenti, il Governo eroga i pagamenti delle prestazioni solo dopo che la struttura è diventata operativa e i servizi vengono erogati al consorzio pubblico sanitario.

I rischi vengono trasferiti mediante contratti stipulati con il privato che viene pagato solo per aver messo a disposizione la struttura sanitaria e per aver garantito la prestazione e la qualità del servizio fornito. Il trasferimento del rischio legato alla costruzione e alla gestione, e di quello legato al fatto di subordinare i pagamenti al rispetto della tempistica e dei preventivi di spesa, sta producendo ottimi risultati nell'ambito della fornitura di nuove strutture ospedaliere al Servizio Sanitario Nazionale.

## IL MERCATO BRITANNICO DELLE PPP NEL SETTORE SANITARIO

Nel Regno Unito fra il 1997 e il 2000 sono andate a buon fine 22 grosse transazioni di PPP nel settore sanitario. In totale, sono stati raccolti fondi per 2,6 miliardi di sterline, mentre in futuro si prevede che, in vista dei nuovi progetti in cantiere, il settore privato sarà chiamato a reperire 10 miliardi di sterline entro il 2010.

Gli ottimi risultati riportati dal Servizio Sanitario Nazionale britannico nella fornitura di nuove strutture sanitarie grazie alle PPP lo hanno indotto ad esaminare la possibilità di sfruttare il patrimonio di competenze ed esperienze del soggetto privato per sviluppare altre strutture sanitarie comunitarie e di base.

## SVILUPPI INTERNAZIONALI NEL SETTORE SANITARIO

Per la maggior parte dei Paesi che hanno iniziato a sviluppare programmi di PPP, la possibilità di investire maggiormente nel settore sanitario è parte integrante di tali programmi. Paesi come l'Australia hanno utilizzato tecniche di finanziamento quali il *project financing* per costruire nuovi ospedali e attualmente stanno esaminando le possibilità per il futuro, mentre altri - il Portogallo, ad esempio -, hanno dichiarato di voler raggiungere l'obiettivo di 500 milioni di investimenti nei prossimi anni. Anche in altri Paesi sono in corso programmi di PPP nel settore sanitario:

- In Giappone, la Prefettura di Kochi sta per lanciare un contratto di PPP per la costruzione di un ospedale con 600 posti letto.
- In Italia si stanno studiando una serie di progetti di PPP nel settore sanitario. Le normative applicate ai contratti sono la Merloni ter e una serie di altre leggi sperimentali. Per l'ospedale di Brescia si attende a breve l'annuncio del partner prescelto.

- In Sudafrica, la Provincia del Kwazulu Natal ha recentemente selezionato un candidato, l'Impilo Consortium, per la fornitura di attrezzature mediche, tecnologie, management e informazioni, e di servizi ausiliari nel quadro di una commessa che durerà 15 anni.

In tutti questi casi, i requisiti dell'investimento e dei servizi, nonché la scelta della procedura di aggiudicazione, la struttura contrattuale e le condizioni di finanziamento tengono conto del mercato locale.





