



**Master interuniversitario di
secondo livello in Scienze
Amministrative e
Innovazione nella Pubblica
Amministrazione/Masterpa**



PROJECT WORK

**“IL PROCESSO DI ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI PER L’ISPETTORATO
MARCHE-UMBRIA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.”**

DOCENTE

Chiar.mo Prof. Ernesto Tavoletti

DIPLOMANDI

Dott. Graziano Severini

Dott. Ivo Ceccarelli

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	pag. 3
2. IL PROCESSO DI ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI	pag. 5
3. LA MATRICE DELLE RESPONSABILITÀ (MdR)	pag. 7
4. IL DIAGRAMMA DI FLUSSO	pag. 8
5 GAP TECNOLOGICO E TEMPI DELLO STATUS QUO	pag. 9
6. UNITÀ DI PERSONALE E RELATIVI COSTI (EURO/GIORNO)	pag. 10
7. TEMPI E COSTI.....	pag. 11
8. RIPROGETTAZIONE DI UNA FASE DEL PROCEDIMENTO	pag. 12

1. INTRODUZIONE

Il presente elaborato si riferisce al processo di acquisizione di beni e servizi per l'ispettorato Marche-Umbria, un'emanazione territoriale del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).

Gli Ispettorati Territoriali sono in totale 15 strutture periferiche (presenti nelle sedi di Torino, Genova, Milano, Mestre, Bolzano, Trieste, Bologna, Ancona, Roma, Pescara, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari) il cui indirizzo e coordinamento compete alla Direzione Generale per le Attività Territoriali, in raccordo con le altre Direzioni Generali competenti per materia. La diffusione locale delle competenze consente un più diretto rapporto tra l'Amministrazione centrale e il territorio fino alle aree più remote.

Originariamente erano organi dell'ex Ministero delle Comunicazioni che si occupavano di servizi di comunicazione postale, telefonica, telegrafica, elettronica, con il rilascio di autorizzazioni e nulla osta nel settore dell'editoria, autorizzazioni generali e licenze radioelettriche per apparati ed impianti nonché rilascio di titoli abilitativi e licenze per l'esercizio di stazioni radio comprese quelle dei servizi radio marittimi. Le competenze si completavano anche con le autorizzazioni per le modifiche e l'ottimizzazione degli impianti radiotelevisivi – l'individuazione, il controllo e la rimozione delle interferenze riferite agli impianti di emittenti radiofoniche e televisive e il controllo dell'inquinamento elettromagnetico.

In seguito a varie riforme, gli Ispettorati hanno ampliato i compiti a loro destinati ed attualmente costituiscono una vera e propria emanazione dell'Amministrazione a livello locale con supporto ed informazioni al pubblico non solo su tutti gli aspetti riguardanti il settore delle Comunicazioni sopra citati, ma anche sulle problematiche che si riferiscono alle altre tre grandi aree del Ministero, energia, imprese e commercio internazionale (finanziamenti e incentivi).

Nel 2015 inoltre, per rispondere proprio in modo immediato e snello alle esigenze sul territorio dei cittadini e delle imprese, sono stati creati presso ogni sede, degli Sportelli operativi che forniscono informazioni sulle molteplici attività svolte

dal MISE e individuano gli erogatori finali dei servizi richiesti. Tali attività risultano particolarmente utili alle imprese che vogliono usufruire delle misure attuate dal Ministero in favore dei processi produttivi e a riguardo delle necessità di finanziamento (incentivi alle imprese, Nuova Sabatini, Fondo Centrale di Garanzia, titoli della proprietà industriale, tutela dei consumatori, osservatorio prezzi, efficienza energetica, regolamentazione import/export, agevolazioni fiscali e altro). E' in corso di compiuta definizione l'attività degli Sportelli quali punto di ingresso e di uscita delle procedure di autorizzazione e di certificazione che al momento rimangono di competenza della sede centrale del MISE.

Le nuove strutture, coordinate dall'Ispettorato territoriale della Lombardia, sono anche state Focus Point dell'Expo 2015 a disposizione di cittadini e imprese per informazioni e servizi sul grande evento mondiale svoltosi l'anno scorso a Milano dal 1 maggio al 31 ottobre.

L'Ispettorato di Ancona, cui fa riferimento il presente elaborato, ha competenza per due regioni, Marche e Umbria, con un territorio dunque di circa 18.000 km² e un personale che conta circa 60 unità tra tecnici (70%) e amministrativi (30%).

Il centro di costo considerato ha sostenuto costi nel 2015 riferiti ai capitoli di bilancio assegnati per circa 116.000 Euro; di questi, il 36,5 % ossia 42.300 Euro circa, è costituito da acquisti per beni e servizi v/terzi e il resto (73.700 Euro circa) maturato per spese destinate alle missioni del personale incaricato dei controlli e delle verifiche sugli impianti per le telecomunicazioni.

Gli acquisti di beni e servizi sono stati effettuati tutti secondo le procedure ex art 125 del già abrogato D.lgs 163/2006 (ora sostituito dal D.lgs 50/2016 - Codice Appalti), acquisizioni di lavori, servizi e forniture in economia, nelle modalità dell'Ordine Diretto di Acquisto (ODA) per 21.700 euro circa (51,3%) e Richiesta Di Offerta (RDO) per 20.600 Euro circa (48,7%).

All'interno di quest'ultima voce che rappresenta le procedure di gara realizzate dall'Ispettorato, il costo per le pulizie dei locali dell'ufficio ha occupato una percentuale significativa (37,5%) del totale degli acquisti.

2. IL PROCESSO DI ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI.

Il processo analizzato si compone fondamentalmente di tre fasi, quella “PROGRAMMATORIA”, quella “ESECUTIVA” e quella “AMMINISTRATIVA”. La prima fase (“*programmatoria*”) fa parte di quell’endoprocedimento che caratterizza l’intera programmazione annuale che l’Ufficio attua a partire dalla fine dell’esercizio precedente fino all’apertura del successivo per poter capire in anticipo le proprie esigenze e le necessità in termini di beni e servizi.

Sulla base delle risultanze delle precedenti acquisizioni e in base alle nuove esigenze che ogni sede (Ancona, Perugia e Terni) comunica al responsabile dell’Ispettorato, si stilano delle schede che servono come punto di partenza per la preparazione delle procedure di gara. Il tempo totale stimato è di circa **7 giorni**.

Queste schede, corredate da previsioni di spesa, sono poi inviate alla Direzione Generale di Roma che a livello centrale pianifica le risorse da impiegare e da suddividere tra tutti gli ispettorati territoriali e autorizza le spese da effettuare - Tempo medio di attesa per l’autorizzazione è di circa **7 giorni**.

I responsabili delle Aree Tecniche elaborano infine una relazione con la quale propongono l’avvio della procedure di acquisizione del servizio. Questa istruttoria tende ad acquisire e a valutare tutti i presupposti di fatto e i dati necessari per l’emanazione della successiva Determinazione Dirigenziale. Tempo per la relazione **1 giorno**.

La successiva fase, quella “*esecutiva*”, si apre con la nomina da parte del Dirigente del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) e del Direttore dell’Esecuzione del Contratto (DEC) figure chiave nell’attuazione del processo.

Il proponente, cioè il responsabile della area tecnica di riferimento e DEC, di concerto con il RUP, verifica l’esistenza o meno del servizio sul portale MEPA (www.acquistinretepa.it) o altresì effettua una ricerca di mercato localmente; il RUP invece in questa fase preliminare provvede a richiedere il Codice Identificativo della Gara (CIG) acquisito ai fini della tracciabilità sul sito dell’ANAC, l’Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il primo atto rilevante che impegna l'Amministrazione, è costituito dalla Determinazione Dirigenziale con la quale si manifesta e si dichiara la volontà di acquisire il servizio in questione, nell'esercizio della potestà di gestione finanziaria tecnica ed amministrativa che contraddistingue il responsabile dell'Ufficio, fissando quindi l'assunzione dell'impegno di spesa nei limiti degli stanziamenti di bilancio assegnati. Anche per questa attività il tempo è di **1 giorno**.

Nello stesso documento si decide anche la modalità di acquisto, Ordine Diretto o Richiesta di Offerta, in base alle caratteristiche del bene o servizio da ottenere.

Successivamente si espletano per mezzo dell'Ufficio Acquisti e Contabilità, tutte le procedure necessarie alla corretta individuazione del contraente con il quale l'Amministrazione si impegnerà mediante scrittura privata/contratto, all'acquisizione della fornitura programmata e le modalità previste per la verifica dei requisiti soggettivi dichiarati dagli affidatari durante l'istruttoria. Tempo circa **31 giorni**.

Infine nell'ultima fase, quella prettamente "*amministrativa*" il Responsabile dell'Area Tecnica che ha proposto l'acquisto, compila il certificato di regolare esecuzione per attestare che la fornitura è stata completata correttamente (**1 giorno** di tempo) permettendo così all'Ufficio Acquisti e Contabilità di pagare la fattura elettronica che nel frattempo l'Amministrazione ha ricevuto tramite il portale SICOGE (**1 giorno** di tempo).

TOTALE GIORNI PREVISTI PER L'INTERA PROCEDURA: **49 giorni**

3) MATRICE DELLE RESPONSABILITÀ (Mdr)

Attività\Attore	DGAT	Direttore AN	Aree Tecniche (Responsabile Sicurezza, Logistica, Responsabile Perugia)	RUP	UAC	FASE
Programma Acquisizioni Beni e Servizi		R	C		C	PROGRAMMATORIA
Autorizza Impiego Fondi	R					
Redige Relazione Tecnica			R			
Determina a Contrarre		R		C	C	ESECUTIVA
Realizza Procedure di Acquisizione (OdA opp RDO)				R	C	
Redige Contratto		R			C	
Compila Certificato Regolare Esecuzione			R			AMMINISTRATIVA
Effettua Pagamento Fattura					R	

DGAT = Direzione Generale per le Attività Territoriali

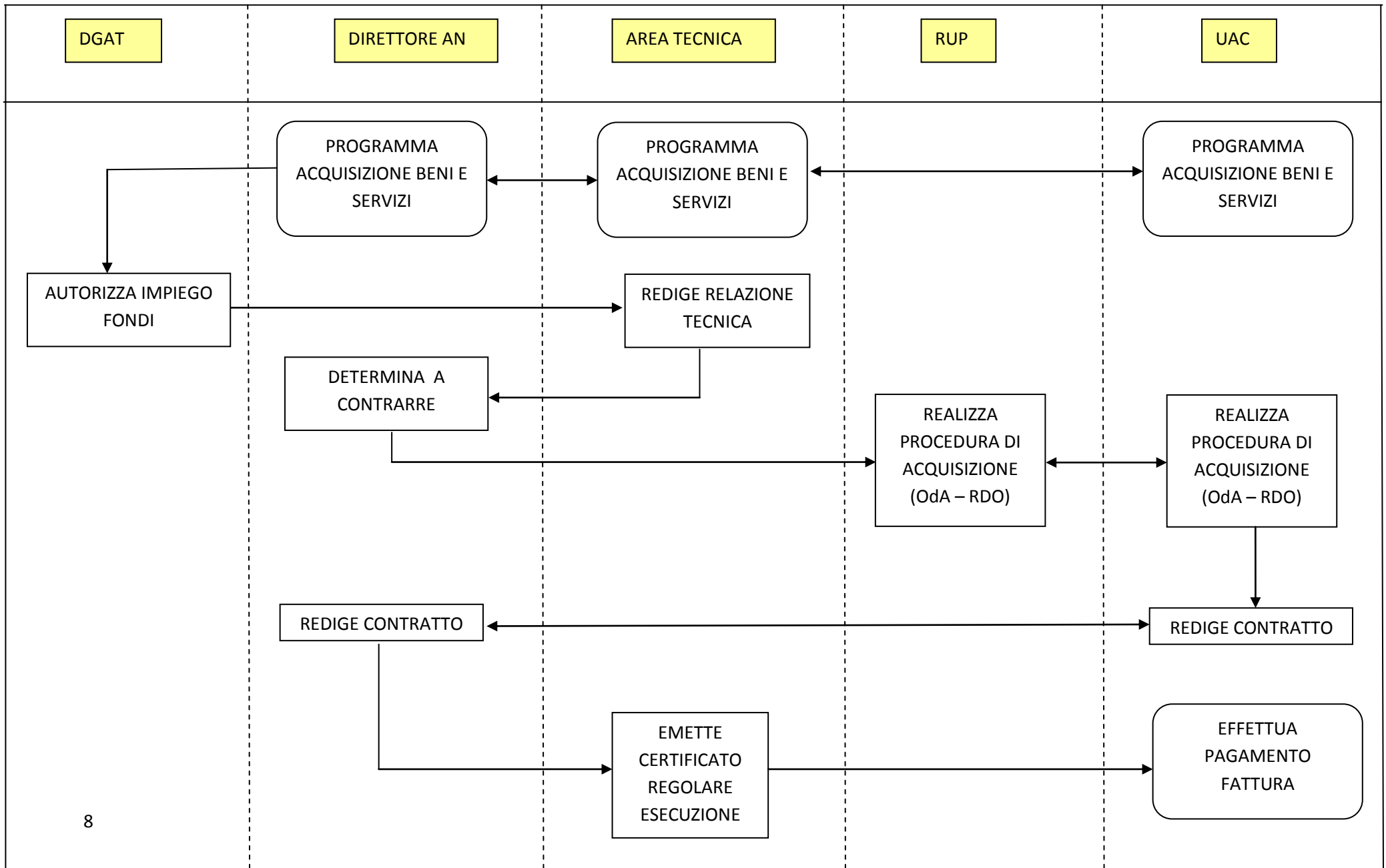
RUP = Responsabile Unico del Procedimento

UAC = Ufficio Acquisti e Contabilità

OdA = Ordine di Acquisto --> Modalità di Affidamento Diretto che prevede la scelta dell'affidatario

RDO = Richiesta di Offerta --> Modalità di Affidamento Diretto conseguente ad una procedura concorrenziale di scelta del contraente.

4) DIAGRAMMA DI FLUSSO



5) GAP TECNOLOGICO E TEMPI DELLO STATUS QUO

Attività\Attore	DGAT	Direttore AN	Aree Tecniche (Responsabile Sicurezza, Logistica, Responsabile Perugia)	RUP	UAC	TECNOLOGIA POTENZIALE	TECNOLOGIA REALE	GAP
Programma Acquisizioni Beni e Servizi		R	C		C	1	0,5	
Autorizza Impiego Fondi	R					1	1	
Redige Relazione Tecnica			R			1	1	
Determina a Contrarre		R		C	C	1	1	
Realizza Procedure di Acquisizione (OdA opp RDO)				R	C	1	0,1	
Redige Contratto		R			C	1	1	
Compila Certificato Regolare Esecuzione			R			1	1	
Effettua Pagamento Fattura					R	1	1	
						8	6,6	83%

DGAT = Direzione Generale per le Attività Territoriali

RUP = Responsabile Unico del Procedimento

UAC = Ufficio Acquisti e Contabilità

OdA = Ordine di Acquisto --> Modalità di Affidamento Diretto che prevede la scelta dell'affidatario

RDO = Richiesta di Offerta --> Modalità di Affidamento Diretto conseguente ad una procedura concorrenziale di scelta del contraente.

6) UNITA' DI PERSONALE E RELATIVI COSTI (EURO/GIORNO)

Attività\Attore	DGAT	Direttore AN	Aree Tecniche (Resp. Sicurezza, Logistica, Responsabile Perugia)	RUP	UAC	TOTALE
QUALIFICHE	Dirett Generale	Dirigente 2 fascia	A3 F3	A3 F3	1=A3F3; 1=A3F1	ORE
Programma Acquisizioni Beni e Servizi		7:12	7:12		14:24	28:48
Autorizza Impiego Fondi	1:00					1:00
Redige Relazione Tecnica			7:12			7:12
Determina a Contrarre		2:00		2:00	2:00	6:00
Realizza Procedure di Acquisizione				7:12	14:24	21:36
Redige Contratto		2:00			2:00	4:00
Compila Certificato Regolare Esecuzione			3:00			3:00
Effettua Pagamento Fattura					4:00	4:00

EURO

Programma Acquisizioni Beni e Servizi		374,85	103,03		199,17	677,05
Autorizza Impiego Fondi	78,15					78,15
Redige Relazione Tecnica			103,03			103,03
Determina a Contrarre		104,12		28,62	55,32	188,06
Realizza Procedure di Acquisizione				103,03	199,17	302,20
Redige Contratto		104,12			55,32	159,44
Compila Certificato Regolare Esecuzione			42,93			42,93
Effettua Pagamento Fattura					110,65	110,65

I Costi giornalieri lordi sono (Euro):
DG = 562,67, Dirigente AN = 374,85

L'orario giornaliero è 7h e 12 min
Aree Tec/RUP =103,03 UAC A3F3 =103,03 UAC A3F1 = 96,14

TOTALE PROCEDURA

1.661,51

7) TEMPI E COSTI

Attività\Attore	Durata Fase Giorni	DGAT 1 unità	Direttore AN 1 unità	Aree Tecniche (Responsabile Sicurezza, Logistica, Responsabile Perugia) 1 unità	RUP 1 unità	UAC 2 unità	COSTO TOTALE	Tempo di Attesa	Tempo Totale	%
Programma Acquisizioni Beni e Servizi	7		374,85	103,03		199,17	677,05	0	7	14%
Autorizza Impiego Fondi	0	78,15					78,15	7	7	14%
Redige Relazione Tecnica	1			103,03			103,03	0	1	2%
Determina a Contrarre	1		104,12		28,62	55,32	188,06	0	1	2%
Realizza Procedure di Acquisizione (Oda opp RDO)	30				103,03	199,17	302,20	0	30	61%
Redige Contratto	1		104,12			55,32	159,44	0	1	2%
Compila Certificato Regolare Esecuzione	1			42,93			42,93	0	1	2%
Effettua Pagamento Fattura	1					110,65	110,65	0	1	2%
Tempo Totale	42						1.661,51	7	49	100%

8. RIPROGETTAZIONE DI UNA FASE DEL PROCEDIMENTO.

L'intero processo è di difficile riprogettazione, data la sua intrinseca complessità e il coinvolgimento di diversi soggetti, anche esterni all'Ispettorato Marche-Umbria di Ancona.

La fase in cui ci sono le maggiori criticità, soprattutto in termini temporali, è quella *esecutiva*, più precisamente quella denominata "Realizza Procedure di Acquisizione", nella quale occorre verificare la veridicità e la regolarità dei requisiti dichiarati dagli offerenti ai sensi dell'art. 80 e ss. del D.lgs 50/2016.

La procedura coinvolge pertanto altri soggetti istituzionali (ad es. Procure o Agenzia delle Entrate) per i quali si può ipotizzare un uso più intenso degli strumenti informatici.

La proposta che si intende esporre in questa sede è quella della messa in uso di un programma software che possa fornire risposte precise in tempi brevi.

Tra i vari controlli effettuati, il più gravoso in termine di tempo è senza dubbio quello rivolto all'Ufficio del Casellario Giudiziale presso il Tribunale per l'ottenimento della documentazione circa l'affidabilità del soggetto o dei soggetti concorrenti.

Il certificato del Casellario consente la conoscenza dei provvedimenti di condanna definitivi e di alcuni provvedimenti in materia civile ed amministrativa a carico di una determinata persona. L'Ufficio che lo rilascia, per problemi già ampiamente noti che riguardano il sottodimensionamento organizzativo del Ministero della Giustizia, riceve direttamente la richiesta dalle Amministrazioni Pubbliche via PEC e impiega in media 25-30 giorni per rilasciare il documento.

Recentemente però il Ministero responsabile, per far fronte all'enorme numero di domande presentate in ogni Tribunale, ha sviluppato un software denominato "NSC-Massive", liberamente installabile da remoto, che permette la creazione di una richiesta per il rilascio del certificato e il suo invio contestuale al Casellario Giudiziale. L'applicativo, per poter accettare la richiesta e processarla, ha bisogno di 2 *files*, uno in formato *.pdf* e l'altro in formato *.txt* contenenti le informazioni riguardanti i soggetti da controllare. Una volta ricevuta la richiesta, il sistema del Ministero della Giustizia riesce a creare e spedire i certificati in 4-5 giorni.

Per la creazione dei *files* precedenti, si può procedere con l'inserimento manuale dei dati, operazione questa che comporta una certa tempistica, dipendente dall'elevato numero di soggetti da controllare e la possibilità di eventuali errori di digitazione (si pensi ad esempio solo ai codici fiscali), oppure si possono importare direttamente i *files* in questione generati con altre applicazioni.

A questo punto per rendere tutta la procedura informatizzata e digitalizzata, si potrebbero creare i due files, con i campi e le caratteristiche richieste dall'applicazione "NSC-Massive", direttamente dalla documentazione di gara che i concorrenti sono tenuti ad allegare per completare la domanda di partecipazione via MEPA predisponendo i due documenti con i campi già stabiliti.

In tal modo all'apertura delle Buste Amministrative si disporrebbe per ogni concorrente dei *files* compilati nel format corretto (dopo un rapido controllo che comunque viene effettuato sulla documentazione amministrativa) i quali potrebbero essere caricati immediatamente nell'applicativo del Casellario per una istantanea richiesta.

Il tempo totale per questa sub fase viene stimato quindi in 5 giorni il che ridurrebbe gli attuali 31 giorni (30 per le verifiche e 1 per la firma del contratto) in 6 giorni e l'intera procedura **da 49 giorni a 24 giorni**.