

### WHITE PAPER

# COSTRUIRE UN SISTEMA DI VALUTAZIONE DEL FORNITORE

Osservatorio MASAN

Luglio 2023



## Indice

Indice.....	2
1. Introduzione.....	3
2. La funzione di un sistema di valutazione del fornitore.....	5
2.1 Il vendor rating: la prospettiva privata.....	5
2.2 Il vendor rating: applicazioni all'ambito pubblico.....	5
3. La costruzione del sistema di vendor rating.....	10
4. Attuare la valutazione.....	13
4.1 La valutazione della dimensione aziendale del fornitore.....	13
4.2 La valutazione dell'esecuzione del contratto.....	14
4.3 Il calcolo del vendor rating.....	16
5. Condizioni di attuazione.....	20
Appendice metodologica.....	22
Allegati.....	24

## Costruire un sistema di valutazione del fornitore

### 1. Introduzione

La costruzione del valore nell'approvvigionamento non è esclusivamente funzione di una gestione efficiente ed efficace del processo di selezione del fornitore, ma anche, e forse soprattutto, di una corretta esecuzione del contratto. L'affidabilità del fornitore è elemento cruciale per conseguire gli obiettivi del contratto.

Il procurement pubblico, date le sue caratteristiche e rigidità, rischia di generare la cosiddetta selezione avversa, ovvero la partecipazione ai processi di selezione da parte di operatori economici (OE) poco affidabili, con il conseguente rischio di aggiudicazione a un soggetto non in grado di eseguire il contratto in modo appropriato e coerente alle aspettative. I comportamenti di azzardo morale conseguenti alla selezione avversa possono essere in linea teorica disincentivati e sanzionati da sistemi di penali contrattuali. In assenza di sistemi di monitoraggio e meccanismi applicativi efficaci, o per la loro esigua dimensione sul valore del contratto, tali soluzioni spesso non sono in grado di agire da deterrente.

Con l'obiettivo di far evolvere gli acquisti pubblici verso logiche più strategiche e di sostenere le amministrazioni pubbliche (PA) nella transizione verso il ruolo di *buyer* sofisticato, ovvero capace di stimolare una crescita del mercato e di selezionare gli OE più performanti, possono essere utilizzati sistemi di valutazione della capacità e affidabilità del fornitore, noti come sistemi di vendor rating (VR). A differenza del settore privato, specialmente tra le società quotate, dove i sistemi di VR sono ampiamente diffusi, l'adozione di tali sistemi nel procurement pubblico, specialmente, è agli albori, sia a livello nazionale sia internazionale e non esiste una letteratura scientifica di riferimento.

Date le potenzialità strategiche del VR, l'Osservatorio MASAN ha incluso nella sua agenda di ricerca un percorso *bottom up* e collaborativo con gli aderenti all'Osservatorio stesso, volto a delineare spunti metodologici e operativi per la costruzione e una prima applicazione del VR. Il presente documento rappresenta la sintesi del percorso intrapreso nel corso del 2022 ed è da intendersi come "documento *in fieri*", da espandersi ed arricchirsi anche grazie alle prime esperienze che potrebbero gemmare dall'applicazione, anche preliminare e parziale, dei contenuti dello stesso.

Il sistema di VR qui proposto rappresenta uno strumento di management che complementa quanto affidato ad ANAC nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali, come previsto dall'art. 109 del Codice dei Contratti. Il nuovo Codice dei Contratti nelle intenzioni dovrebbe lasciare maggiori spazi di autonomia e responsabilità alle amministrazioni e potrebbe portare alla sperimentazione di sistemi più sofisticati di VR, complementari rispetto a quello gestito da ANAC. Le indicazioni contenute nel presente documento si concentrano sul significato e sull'applicazione manageriale del VR al fine di stimolare, da un lato, l'esercizio di un ruolo di *buyer* sofisticato alla PA e, dall'altro, l'evoluzione in chiave strategica del procurement e dell'approccio dell'OE agli appalti pubblici.

## **DISCLAIMER**

Il presente documento deve intendersi come una guida metodologica, costruita triangolando esperienze nel settore privato e le sintesi ragionate dei lavori di gruppo condotti nell'ambito degli incontri dell'Osservatorio MASAN. Esso contiene, dunque, considerazioni, esemplificazioni, indicazioni di metodo specialmente con riferimento a ambiti e modalità di costruzione di indicatori di valutazione. Non deve essere inteso come guida prescrittiva per la costruzione di un sistema di VR, ma esclusivamente come strumento che può aiutare le stazioni appaltanti ad avviare delle riflessioni sulle modalità più appropriate di valorizzazione delle performance dei propri fornitori. Inoltre, proprio perché costruito in modo collegiale e trasversale alle imprese aderenti all'Osservatorio e alle centrali, raccoglie e sintetizza tutte le osservazioni e gli spunti offerti, come base da cui partire per la costruzione di uno specifico sistema di VR.

## 2. La funzione di un sistema di valutazione del fornitore

### 2.1 Il vendor rating: la prospettiva privata

Nella pratica aziendale il VR è un processo di valutazione che alimenta un sistema di classificazione, basato su indicatori sintetici, che esprime la capacità del fornitore di soddisfare le esigenze del committente in termini di livello di prestazione offerto e affidabilità.

In questo senso, il VR costituisce uno strumento di governo del rischio aziendale, appartenente ai sistemi di *Enterprise Risk Management* (ERM), volto a filtrare e monitorare i fornitori per evitare ricadute critiche e potenzialmente dannose sull'azienda e, al contempo, valorizzare le performance dei fornitori in sinergia con gli obiettivi del committente.

Negli anni più recenti, il VR sta assumendo un ruolo chiave come strumento di gestione delle politiche di sostenibilità, data la crescente attenzione posta dai rating e dagli indici ESG (*Environment, Social & Governance*) sulla *supply chain*.<sup>1</sup> Da questo punto di vista il VR non rappresenta più solo uno strumento per gestire il rischio aziendale ma anche per orientare la supply chain verso logiche di sostenibilità. Infatti, oltre a orientare i fornitori verso una maggiore sostenibilità delle loro *operation*, consente al sistema delle PA di contribuire direttamente e in modo significativo agli obiettivi di sostenibilità. Nell'ambito del PNRR l'applicazione del principio del non arrecare un danno significativo (*Do Not Significant Harm* - DNSH) rafforza ulteriormente questo orientamento.

### 2.2 Il vendor rating: applicazioni all'ambito pubblico

Diversamente dalle applicazioni in ambito privato, il VR non trova ad oggi applicazioni nel procurement pubblico, in altre parole non consente di creare "filtri" o sistemi di premialità in fase di gara.

Più precisamente, il VR, così come inteso nella letteratura aziendale, non trova attualmente diretta applicazione nella qualificazione del fornitore in sede di ammissione dell'offerta per le procedure sopra soglia comunitaria, se non nelle previsioni del vecchio rating d'impresa e del nuovo sistema reputazionale d'impresa (vedi Box 1).

---

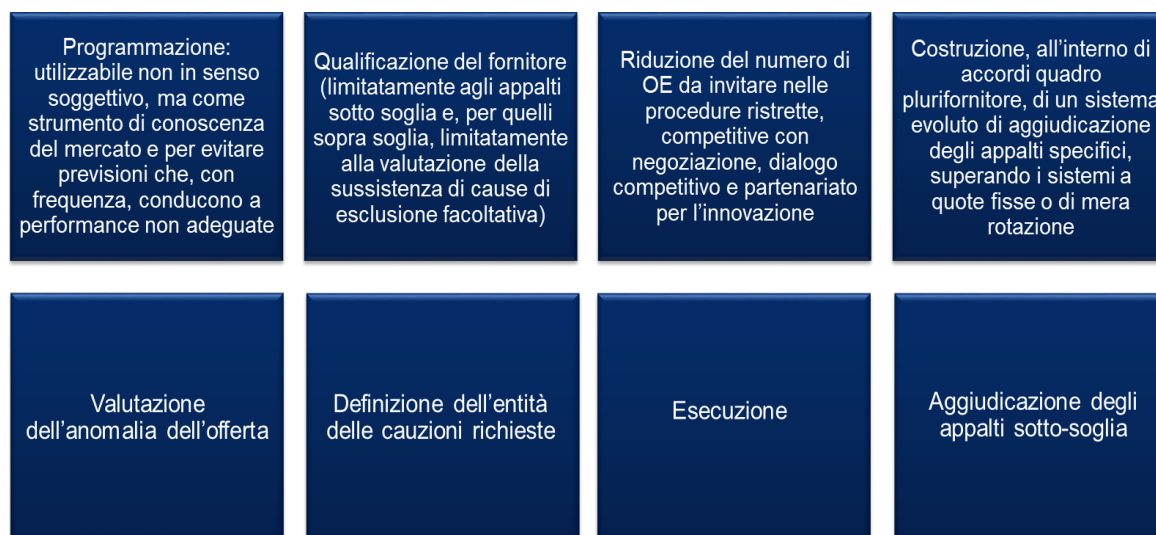
<sup>1</sup> Va comunque detto che i framework ESG sono sempre più considerati strumenti di valutazione non finanziaria delle performance aziendali da parte degli investitori e dei clienti e non necessariamente rappresentano la sintesi del contributo dell'impresa alla sostenibilità ambientale e sociale (Robeco 2022).

Il D.lgs. 50/2016 (Codice 50) all'articolo 83, comma 10 introduceva il rating di impresa da attuare mediante linee guida ANAC. Tale strumento di valutazione dell'affidabilità del fornitore doveva essere connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi. Secondo il Codice 50, il rating di impresa poteva essere utilizzato per ridurre del 30% le garanzie (art. 93 c.7), negli affidamenti di servizi e forniture, oppure quale criterio premiale (art. 95 c.13), compatibilmente con il diritto dell'Unione Europea e dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità.

Il nuovo Codice - D.lgs. 36/2023 (Codice) - dedica un articolo alla "reputazione dell'impresa" (art. 109). Il sistema previsto dalla norma si articola su due pilastri:

- Sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, elemento del fascicolo virtuale degli operatori (FVOE) presso l'ANAC.
- Requisiti reputazionali, valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa e il rispetto della legalità, obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale. Tali requisiti e i relativi criteri di valutazione, nonché il meccanismo incentivante saranno definiti da ANAC entro 18 mesi dall'entrata in vigore del Codice, bilanciando l'esigenza di spingere gli operatori economici (OE) al rispetto dei principi del risultato (art. 1), di buona fede e affidamento (art. 5), con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi OE. Secondo la relazione di accompagnamento al Codice, "il funzionamento di un simile sistema deve coordinarsi con il principio di libera circolazione e con il principio di concorrenza, ben potendo il requisito reputazionale sconfinare altrimenti in una sorta di ostacolo all'ingresso nel mercato di nuovi operatori economici ovvero creare indebite situazioni di vantaggio per operatori commerciali di dimensioni maggiori e capaci pertanto anche di ottenere valutazioni prestazionali positive". Quest'ultimo periodo fa riferimento a quello che in diritto della concorrenza è definito "deep pocket", ossia la situazione per cui grandi operatori, che agiscono su più operazioni, sono in grado di ottenere un giudizio medio più elevato di quelli piccoli che agiscono su poche operazioni (a titolo esemplificativo, un'operazione con esito negativo su dieci ha un impatto sulla media diverso rispetto a un esito negativo su cinque operazioni).

È, tuttavia, possibile immaginare alcuni ambiti (e i relativi limiti) di applicazione indiretta del VR, in particolare ai fini della:



### *Utilizzo del VR ai fini della qualificazione del fornitore*

La qualificazione del fornitore in ambito pubblico è chiaramente disciplinata e prevede, in primo luogo, la verifica dell'assenza di motivi di esclusione<sup>2</sup>. In questo caso, la stazione appaltante (SA) potrebbe avvalersi del VR per determinare la sussistenza e la gravità di un illecito professionale<sup>3</sup>, tenendo però presente che l'esclusione per un determinato illecito opera solo nei tre anni successivi allo stesso e fermo restando che le cause di esclusione obbligatorie, di cui all'art. 94, non essere influenzati da alcuna valutazione soggettiva.

Sempre in sede di qualificazione, la SA verifica il possesso dei requisiti speciali<sup>4</sup>. Tali requisiti attengono all'idoneità professionale – iscrizione al CCIAA, o simili – e ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnica che – per i lavori – sono attestati dalle SOA e, per servizi e forniture, possono essere fissati dalle SA (fino all'entrata in vigore del previsto regolamento che istituirà anche in questo ambito un sistema di qualificazione) sulla base di un fatturato globale non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, maturato nel triennio precedente a quello di indizione della procedura e, per la capacità tecnica, di aver eseguito nel precedente triennio dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati. In questo caso, pertanto, non è possibile tenere conto di un eventuale sistema di VR poiché la norma<sup>5</sup> prevede espressamente che “*salvo quanto previsto dall'articolo 102 o da leggi speciali, le stazioni appaltanti richiedono esclusivamente i requisiti di partecipazione previsti dal presente articolo*”. Non è, quindi, consentito prevedere requisiti o metodi di verifica del possesso dei requisiti ulteriori a quelli già disciplinati dalla norma in quanto potrebbero costituire delle barriere all'ingresso nel mercato.

Ricorrere al VR ai fini della qualificazione del fornitore, e/o valutazione dei requisiti soggettivi, richiede un cambio di prospettiva che guardi oltre a un'applicazione meccanicistica del principio del “*favor participationis*”. La partecipazione alla gara dovrebbe essere analizzata, primariamente, in funzione dell'oggetto del contratto per cui sono ammessi a formulare un'offerta solo gli OE oggettivamente in grado di fornire la prestazione alle condizioni richieste dalla SA nella documentazione di gara. Da questo punto di vista, il VR può costituire uno strumento interessante anche nella misura in cui consente alla SA di conoscere, leggere e interpretare le condizioni del mercato della fornitura per meglio definire i requisiti di partecipazione e, ancora più a monte, la stessa configurazione dei propri fabbisogni nell'ambito della programmazione.

### *Utilizzo del VR nelle procedure ristrette, competitive con negoziazione, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione*

Un secondo potenziale ambito di applicazione è rinvenibile nelle procedure ristrette, competitive con negoziazione, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione. In questo caso, il VR potrebbe far parte dei “*criteri o le regole obiettive e non discriminatorie indicate nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse*” per ridurre il numero di OE da invitare a presentare offerta, o a partecipare al dialogo<sup>6</sup>. È, tuttavia, necessario garantire sempre il rispetto del numero minimo di OE da invitare, previsto per ciascun tipo di procedura.

### *Utilizzo del VR nella costruzione dell'accordo quadro multifornitore*

Una terza sfera di applicazione è l'accordo quadro. Nel caso di un accordo quadro plurifornitore, in cui le condizioni siano tutte predefinite e non sia, dunque, prevista la riapertura del confronto competitivo, il VR potrebbe essere usato per individuare “*le condizioni oggettive, stabilite nei documenti di gara dell'accordo quadro, per determinare quale degli operatori economici parte dell'accordo effettuerà la prestazione*”<sup>7</sup>. In particolare, il VR potrebbe essere adottato quale criterio di priorità, ma non di esclusione. Si tratta, quindi, di riuscire a definire un sistema evoluto di aggiudicazione degli appalti specifici, superando il criterio delle quote fisse o della semplice rotazione.

---

<sup>2</sup> Art 94-98 del Codice.

<sup>3</sup> Art 95 c.1, lett e); art. 98 del Codice.

<sup>4</sup> Art 100 del Codice.

<sup>5</sup> Art 100 c.12 del Codice.

<sup>6</sup> Art. 70 c.6 del Codice.

<sup>7</sup> Art. 59 c. 4 lett. a) del Codice.

### *Utilizzo del VR in sede di aggiudicazione*

Un ambito potenzialmente interessante di applicazione del VR potrebbe essere la definizione dei criteri qualitativi dell'offerta, così come era previsto nel Codice 50, in relazione al *rating* d'impresa, che, però, non ha mai trovato piena attuazione<sup>8</sup>.

All'atto pratico, tuttavia, nell'ambito delle disposizioni del Codice in materia di aggiudicazione, NON è possibile ricorrere al VR per due motivi. Il primo riguarda la previsione del Codice in merito alla definizione dei punteggi premiali che non includono il *rating* d'impresa e possono essere previsti per:

- favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese;
- promuovere l'affidamento ad OE con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento, per le prestazioni la cui efficiente gestione dipende dal principio di prossimità;
- favorire l'adozione di politiche tese alla parità di genere, attribuendo un maggior punteggio alle imprese in possesso della certificazione della parità di genere<sup>9</sup>.

Anche queste disposizioni si "*applicano compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità*".

Il secondo motivo per cui il VR (come era già avvenuto anche per il *rating* d'impresa) non può essere applicato in sede di valutazione dell'offerta è la necessaria distinzione tra la valutazione di aspetti soggettivi dell'OE (fase di qualificazione) rispetto agli aspetti connessi all'offerta (fase di valutazione)<sup>10</sup>. Si tratta di due momenti distinti dal punto di vista giuridico per cui, prima, si valuta il fornitore, poi, la sua offerta. Gli elementi di tipo soggettivo possono essere valutati in sede di offerta solo ove la stessa si fondi sulla qualità e composizione del gruppo di lavoro offerto dall'OE per la realizzazione delle prestazioni contrattuali. Tuttavia, in quel caso, sono gli elementi del gruppo di lavoro ad essere valutati e non l'OE che li mette a disposizione.

### *Utilizzo del VR per la valutazione dell'offerta anomala*

Il VR potrebbe, invece, essere utilizzato ai fini della valutazione dell'anomalia dell'offerta<sup>11</sup>: per cui la SA potrebbe tenerne conto nell'analizzare la "*congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità della migliore offerta*", nonché nella successiva valutazione delle giustificazioni presentate dall'OE la cui offerta sia ritenuta anormalmente bassa. Trattandosi, infatti, di una valutazione discrezionale (anche se non arbitraria), la SA potrà verificare le giustificazioni apportate dall'OE alla luce delle sue passate *performance*, al fine di valutare la solidità e realizzabilità dell'offerta stessa.

### *Utilizzo del VR per il calcolo delle garanzie*

Un ulteriore ambito di applicazione riguarda il calcolo delle garanzie. Il Codice<sup>12</sup>, laddove prevede la riduzione dell'importo percentuale della cauzione richiesta agli OE in possesso di determinate certificazioni, implicitamente riconosce che un fornitore meglio qualificato sia anche un fornitore meno rischioso. Tuttavia, NON è possibile utilizzare il VR per la riduzione della garanzia provvisoria<sup>13</sup> e definitiva<sup>14</sup>, poiché lo stesso Codice prevede una lista definita delle cause di riduzione. Si potrebbe, tuttavia, aprire all'utilizzo di un sistema di VR nella fattispecie prevista all'articolo 117 c.14. In questo caso, infatti, la SA potrebbe utilizzare il VR per oggettivare la scelta di esonerare dalla cauzione definitiva "*operatori economici di comprovata solidità*". La norma prevede, peraltro, che oltre a un'adeguata motivazione tale riduzione sia subordinata "*ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione ovvero delle condizioni di esecuzione*".

---

<sup>8</sup> Art. 108 c.7 del Codice.

<sup>9</sup> Art. 46-*bis* del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n.198.

<sup>10</sup> Sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Lianakis*, C-532/06 e *Ambisig vs Nersant*, C-601/13 in cui la Corte ha stabilito che non possono essere qualificati come « *criteri di aggiudicazione*» quei criteri che non siano diretti ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma che siano essenzialmente collegati alla valutazione dell'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto quali criteri che riguardano essenzialmente l'esperienza, le qualifiche e i mezzi atti a garantire la corretta esecuzione dell'appalto in questione.

<sup>11</sup> Art. 110 del Codice.

<sup>12</sup> Art. 106 c. 8 del Codice prevede una riduzione fino al 20% delle garanzie cumulabile con le altre ipotesi.

<sup>13</sup> Art 106 c.8 del Codice.

<sup>14</sup> Art 117 c.3 del Codice.

### *Utilizzo del VR in fase di esecuzione del contratto*

Per quel che concerne la fase di esecuzione del contratto, la SA potrebbe tenere conto del VR per valutare particolari eventi quali:

- esigenze di prestazioni supplementari o la decisione di affidare il c.d. “quinto d’obbligo”<sup>15</sup>;
- eventuali rinegoziazioni per cause sopravvenute, eccezionali e non prevedibili<sup>16</sup>;
- richieste di proroga<sup>17</sup>;
- incremento dell’anticipazione fino al 30%<sup>18</sup>.

### *Utilizzo del VR per l’aggiudicazione di appalti sotto soglia*

Un ultimo ambito di applicazione riguarda l’aggiudicazione degli appalti sotto soglia, in cui la SA gode di maggiore libertà d’azione, ferma restando una valutazione, caso per caso, dell’impatto transnazionale del contratto da aggiudicare. Negli appalti sotto soglia, la SA potrebbe utilizzare il VR per la scelta dell’OE nel caso di affidamenti diretti<sup>19</sup>, in cui deve assicurare “che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all’esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante”. La SA potrebbe, inoltre, utilizzare il VR nell’ambito delle procedure negoziate<sup>20</sup> per definire “i criteri per l’individuazione degli operatori da invitare alla procedura negoziata a seguito dell’indagine di mercato o della consultazione degli elenchi” (All. II.1) e i criteri per la selezione delle offerte, soprattutto ove tale intenzione e le relative modalità di attuazione siano specificate nel regolamento interno, previsto dall’art. 1 dell’All. II.1 al Codice. In ogni caso, l’utilizzo del VR dovrà consentire il rispetto del principio di rotazione.

Con riferimento alle diverse finalità, un punto di riflessione deve riguardare il livello di governo a cui costruire il sistema di VR, aziendale, regionale o nazionale. In questa fase iniziale di sviluppo di un sistema di VR, si suggerisce di valutare l’opportunità di suddividere i livelli di sperimentazione in base all’ambito di governo degli acquisti e alle risorse di rilevazione, tracciatura e monitoraggio a disposizione. Ad esempio, a livello di centrali regionali/Consip, è possibile ragionare sulla definizione di una metodologia comune da applicare a livello aziendale o (nel caso lo si ritenga fattibile), aggregato con l’obiettivo, al massimo, di pubblicare sul proprio sito i risultati sperimentali raccolti in ottica di *signalling* delle risultanze, senza dirette implicazioni valutative ma con apertura ai contributi del territorio in ottica migliorativa del sistema di funzionamento del VR. Questo processo di “avvicinamento graduale” al VR deve essere sostenuto da uno sforzo di raccolta dei dati e semmai da un lavoro congiunto tra le centrali, almeno quelle più avanzate, per poi arrivare a un insieme di indicazioni e criteri, proposte di *scorecard* settoriali e/o merceologiche, di tipo *bottom up*, da mettere a disposizione a livello di Tavolo dei Soggetti Aggregatori. Il lavoro congiunto tra centrali, in particolare, appare fondamentale per la raccolta delle informazioni relative alla valutazione della dimensione aziendale dell’OE, al fine di evitare duplicazioni che porterebbero solo a un inasprimento del *red tape*, facendo percepire il VR come strumento di burocrazia amministrativa. Per quanto riguarda il livello aziendale, è necessario sottolineare la necessità di sviluppare sistemi di monitoraggio del contratto per chiudere il ciclo del VR e mantenere allineati con il contesto concreto di esecuzione del contratto la valutazione delle *performance* del fornitore.

Il VR, per esprimere un giudizio oggettivo e non discriminatorio, ossia per evitare che comporti una chiusura impropria del mercato, deve essere sorretto da un sistema avanzato e digitalizzato di raccolta dati relativi al monitoraggio dell’esecuzione. L’enfasi sul monitoraggio dei contratti si sposa perfettamente con i concetti di ciclo di vita digitale del contratto pubblico (art. 21) e di ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (art. 22) proposti dal Codice, per cui le piattaforme di *e-procurement* garantiscono tra le altre funzionalità anche “il controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie”. Il VR, come meglio si discuterà nel prosieguo del documento, fonda le proprie radici in termini di raccolta dati nel monitoraggio dei contratti, ma si spinge oltre. Da notare che se il Codice guarda al “*contract*

---

<sup>15</sup> Art 9 e 120 c. 1 lett b) del Codice.

<sup>16</sup> Art 9 e 120 c.8 del Codice.

<sup>17</sup> Art 121 c.8 del Codice.

<sup>18</sup> Art 125 c.1 del Codice.

<sup>19</sup> art. 50, comma 1, lett. a)-b) del Codice.

<sup>20</sup> art. 50, comma 1, lett. c)-e) del Codice.

*management*”, inteso come gestione amministrativa del contratto, una valutazione “rotonda” della fornitura e del fornitore dovrebbe includerne anche gli esiti.

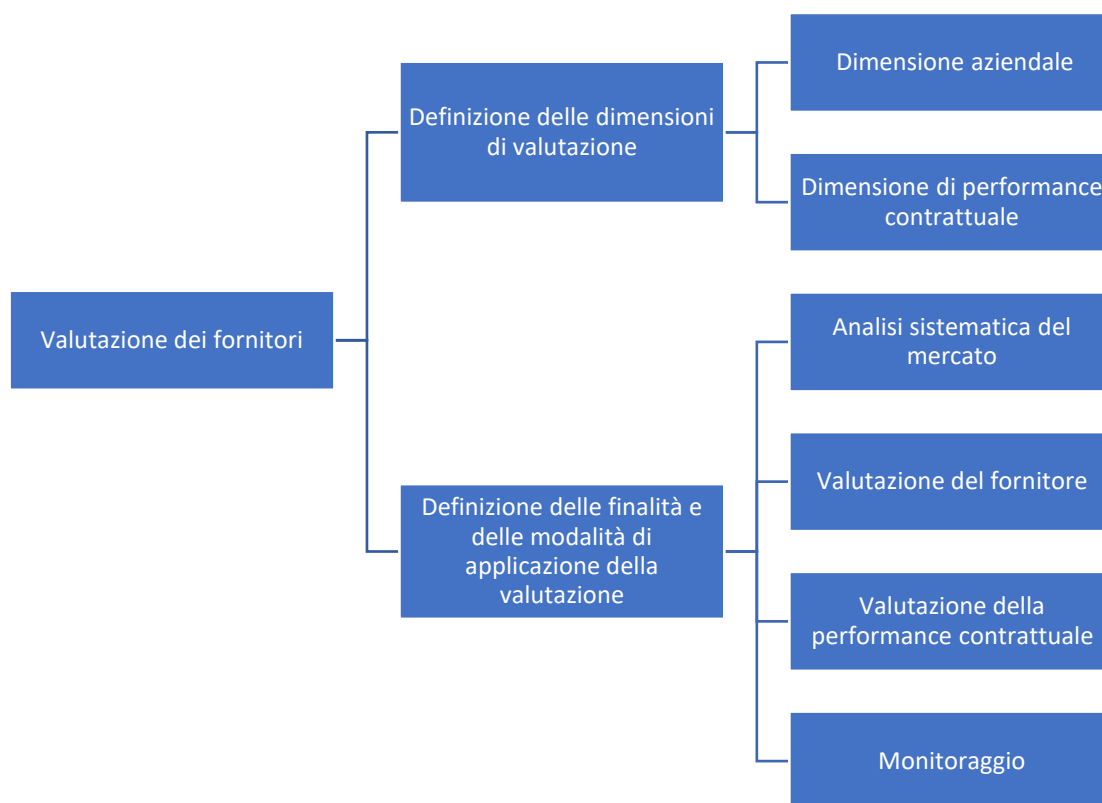
In quest’ottica, il VR può rappresentare un volano per lo sviluppo di contratti con meccanismi di pagamento legati alla *performance* eventualmente prodromici all’introduzione e consolidamento di contratti con condivisione del rischio in ottica di cosiddetto *value-based*.

Infine, al di là delle applicazioni strette al processo di *procurement*, il VR può costituire uno tra gli strumenti cardine per le amministrazioni e le aziende pubbliche per assumere la postura di *buyer* sofisticato. Infatti, il VR si propone di generare intrinsecamente una tensione al miglioramento continuo, grazie alla natura pubblica del posizionamento dell’OE nelle bande del *rating*.

### 3. La costruzione del sistema di vendor rating

L’approccio alla valutazione dei fornitori ha due pre-requisiti necessari, la definizione delle dimensioni di valutazione e la definizione delle finalità e delle modalità di applicazione della valutazione (Figura 1).

Figura 1 Pre-requisiti alla valutazione dei fornitori



#### Definizione delle dimensioni di valutazione

Le dimensioni di valutazione generalmente sono riconducibili a due:

1. **il fornitore stesso in quanto azienda (dimensione aziendale):** questa dimensione attiene alle caratteristiche “intrinseche” del fornitore (es. organizzazione, possesso di adeguate certificazioni con le relative procedure e strumenti di *quality assurance*, solidità economico-finanziaria);
2. **le prestazioni fornite nell’ambito dei contratti (dimensione di performance contrattuale):** questa dimensione riguarda l’esecuzione del contratto/dei contratti e, quindi, la performance del fornitore.

Sebbene si tratti due dimensioni distinte, è evidente che sono interconnesse, con la prima che alimenta la seconda, e viceversa. Un fornitore con determinate caratteristiche e capacità di mettere in atto determinati processi potrà assicurare una qualità migliore in sede di esecuzione del contratto. La performance in sede di esecuzione del contratto consente di alimentare la buona reputazione del fornitore.

#### *Definizione delle finalità e delle modalità di applicazione della valutazione*

Il VR, come scritto, può avere diversi utilizzi nel procurement pubblico. È importante verificare la concreta fattibilità e efficacia di alcune possibili modalità di applicazione.

Sia il disegno sia la messa a regime di un sistema di VR devono essere gradualmente verificati con attenzione nei loro effetti e periodicamente aggiornati. Per questo motivo, esso deve essere progettato, reso pubblico, applicato in modo trasparente, e consentire al mercato di conoscerne criteri, modalità ed effetti. Si tratta di un ambito rispetto a cui un trasparente e costruttivo dialogo tra pubblico e privato è fondamentale. Anche per questo motivo si ritiene che l'Osservatorio MASAN possa dare un importante contributo nella comprensione e nello sviluppo di un percorso volto al consolidamento e diffusione del VR.

Quattro possono essere i passaggi salienti per la costruzione di un sistema di VR.

### **1. Analisi sistematica del mercato**

Il primo step riguarda l'analisi sistematica del mercato, che deve far emergere:

- gli ambiti critici e rilevanti di valutazione per il settore/categoria merceologica di interesse, quali, ad esempio, elementi di sostenibilità, innovazione, correttezza, reputazione che si evolvono nel tempo e possono dar luogo ad un aggiornamento del sistema del VR;
- l'esistenza di attestazioni di terze parti, quali certificazioni, rating di legalità;
- le caratteristiche del sistema di offerta, ad esempio un mercato caratterizzato dalla concorrenza tra multinazionali e medi OE potrebbe portare alla necessità di caratterizzare alcune categorie di valutazione in base alla dimensione aziendale (vedi sotto).

### **2. Valutazione del fornitore (dimensione aziendale)**

Il secondo step riguarda la valutazione della dimensione aziendale e consiste nell'identificare gli elementi reputazionali e le caratteristiche di solidità ed esperienza, sulla base di quanto rappresentato dallo stato dell'arte nel settore/ambito di riferimento industriale e produttivo oggetto del VR. In tal senso, il VR dovrebbe essere applicato settorialmente per classi simili di prodotto/servizio e/o utilizzato in logica di confronto dinamico tra OE che offrono la stessa classe di prodotto/servizio. Relativamente all'esecuzione del contratto, sperimentazioni su scala ridotta potrebbero vedere un'applicazione del VR nel monitoraggio dell'evoluzione dell'affidabilità dell'OE nel tempo di durata di uno specifico contratto, a periodicità definite, per evidenziare eventuali trend di miglioramento o peggioramento.

### **3. Valutazione della performance contrattuale**

Il terzo step consiste nell'identificazione dei criteri di valutazione a livello di singolo contratto, andando a osservare non solo il rispetto dei livelli concordati di servizio, ma anche il comportamento proattivo e sollecito del fornitore nella gestione dell'esecuzione, nonché il suo contributo a obiettivi più generali della SA o del sistema sanitario regionale nel suo complesso (ad es. miglioramento della sostenibilità ambientale). Tale attività comporta i seguenti passaggi:

1. Identificazione degli indicatori di affidabilità/performance a livello di singolo contratto:
  - a. focalizzati sui driver di creazione del valore per la SA e sugli obiettivi generali di miglioramento delle prestazioni;
  - b. confrontabili e omogenei nel corso del tempo, possibilmente anche tra categorie merceologiche differenti;
  - c. valutabili in modo trasparente e oggettivo;
  - d. fondati su metodi e pratiche condivise con il mercato.
2. Definizione della formula per il calcolo di un indice sintetico di affidabilità/performance utile per collocare il fornitore all'interno di una fascia di affidabilità/performance (il rating). Tale indice sintetico prevede la definizione di sotto-indici per vari ambiti di valutazione, ciascuno con un peso relativo a seconda dell'importanza.

**Il VR non va confuso con il monitoraggio del singolo contratto. Perciò è necessario un grado di astrazione e generalizzazione dei parametri di performance contrattuali, affinché il VR possa catturare l'affidabilità del singolo fornitore rispetto a più contratti, che possono avere KPI di performance contrattuale diversi. Ad esempio, in termini di affidabilità potrebbe essere interessante considerare l'incidenza media delle penali comminate a un determinato fornitore. Il monitoraggio pertiene all'applicazione delle penali e alla rilevazione delle stesse per il singolo contratto, il VR misura invece il livello medio di penali comminate al singolo fornitore sull'insieme dei contratti attivati in un determinato periodo con la SA.**

#### **4. Monitoraggio**

Il quarto step consiste nel monitoraggio, nella raccolta dati e nella produzione di reportistica. La raccolta e trasmissione dati può essere complessa nel caso di un VR centralizzato su base regionale, interregionale (es. accordi di collaborazione tra soggetti aggregatori) o nazionale (es. contratti discendenti da convenzioni/accordi quadro Consip) ed è pertanto necessario definire ruoli, responsabilità, meccanismi di comunicazione, qualità e raccolta dati, nonché un sistema di reportistica che fornisca a tutti i soggetti coinvolti un ritorno di informazione. Il livello più elementare è quello della singola unità operativa, risalendo ai Dipartimenti, la farmacia. Il provveditorato è il soggetto che dovrebbe fungere da collettore a livello aziendale delle informazioni raccolte e da punto di contatto con le centrali di committenza/soggetti aggregatori regionali.

Va anche stabilita la periodicità di aggiornamento del VR, che consente un riposizionamento dell'OE nel rating. Mutuando dai rating di sostenibilità, i sistemi avanzati di VR potrebbero essere aggiornati annualmente.

Elemento fondamentale è la definizione di meccanismi e azioni che consentono al fornitore di migliorare la propria performance: il VR, infatti, non va inteso come sistema sanzionatorio bensì come sistema di miglioramento continuo teso a valorizzare i fornitori più meritevoli/performanti. Per questo motivo, nell'esperienza maturata nel settore privato, la valutazione della performance dovrebbe essere sempre seguita da meeting con i fornitori per una revisione e discussione dei risultati nonché di eventuali azioni di miglioramento. Questo è un passaggio fondamentale per alimentare la fiducia, rendere il sistema di VR trasparente ma soprattutto volano di un'evoluzione continua del mercato e della relazione pubblico-privato.

## 4. Attuare la valutazione

### 4.1 La valutazione della dimensione aziendale del fornitore<sup>21</sup>

La valutazione della dimensione aziendale del fornitore ha come punto di atterraggio la definizione - iniziale o in itinere - di idoneità del fornitore espressa attraverso un “voto” globale di sintesi di alcune dimensioni. Queste ultime, in termini minimali, potrebbero prevedere soglie definite di “on-off” oltre alla decisione di quali dimensioni siano obbligatorie e quali accessorie per pervenire al giudizio di idoneità.

Poiché l’OE governa le informazioni relative alla valutazione della dimensione aziendale, la fonte di riferimento più idonea dovrebbe essere il singolo fornitore, che potrebbe essere incentivato a mantenere un curriculum aggiornato ai fini di una valutazione aziendale, consentendo una eventuale verifica a campione da parte della SA presso i terzi più idonei (es. enti di certificazione, Ministero dell’Economia e delle Finanze, AGENAS, Istituto Superiore di Sanità, sito web, altre SSAA che hanno contrattualizzato il fornitore in esame). Questo potrebbe essere fatto attraverso un sistema automatico di alert del portale in cui si gestisce l’albo fornitori, survey, o audit su un campione di fornitori nel quale possono essere inserite e aggiornate le informazioni.

In relazione a questa dimensione i partecipanti ai gruppi di lavoro dell’Osservatorio MASAN hanno identificato tre dimensioni di valutazione: sostenibilità (ambientale, sociale e di genere), innovazione e qualità del prodotto/servizio e aspetti economico-finanziari.

#### *Sostenibilità ambientale, sociale e di genere del fornitore*

Questa dimensione è normalmente valutabile attraverso le certificazioni di qualità. Il Codice dei Contratti già riconosce varie tipologie di certificazione<sup>22</sup> che attestano il possesso da parte delle imprese di strutture organizzative, processi, definizione di responsabilità, risorse, persone adeguate a garantire la qualità (ISO EN 9001), la sicurezza sul lavoro (ISO EN 45001), il possesso di un sistema di gestione ambientale (ISO EN 14001), di audit (EMAS), di valutazione dell’impronta climatica (ISO EN 14067), di gestione dell’energia (ISO 50001), la sicurezza delle informazioni (ISO 27001), fino alla responsabilità sociale di impresa (ISO 26000) e alla parità di genere (UNI/PdR 125). A tali certificazioni si aggiungono policy aziendali o altri documenti che concorrono a definire meglio l’approccio aziendale, ad esempio bilanci di sostenibilità che evidenziano la percentuale femminile in ruoli dirigenziali, l’assunzione di lavoratori svantaggiati, la propria *carbon footprint* o le regole sulla sicurezza sui luoghi di lavoro.

#### *2. Innovazione e qualità del prodotto/ servizio del proprio core business*

Questa dimensione dà evidenza della capacità progettuale e produttiva del fornitore. Vi rientrano l’entità degli investimenti in R&D, eventuali brevetti, il track-record degli studi clinici e di valutazione economica (es. analisi di costo-efficacia, analisi di impatto sul budget) pubblicati a supporto dell’efficacia clinica e della costo-efficacia dei propri prodotti. Possibili ulteriori elementi sono costituiti dal track-record delle gare a cui l’OE ha partecipato, con richiesta specifica di fornire evidenze e referenze, incluso l’allineamento a linee guida o buone pratiche di AGENAS e dell’Istituto Superiore di Sanità, o il track-record dell’esperienza nella fornitura di servizi accessori (es. servizio di formazione professionale fornita dall’OE), possibilmente corredata di indicatori di qualità del servizio (es. gradimento da parte del personale sanitario destinatario della formazione, misurazione del miglioramento delle loro performance a seguito della formazione ricevuta) derivanti dalla valutazione in itinere dei contratti.

#### *3. La dimensione economico-finanziaria*

Gli indicatori afferenti a questa dimensione possono essere ricavati dai bilanci, per le aziende di grandi dimensioni, e dagli indici di salute economico-finanziaria per le piccole medie imprese (PMI).

---

<sup>21</sup> La metodologia utilizzata è descritta in dettaglio nell’Appendice metodologica.

<sup>22</sup> Artt. 84 c.4 lett c), 93 c.7 e 95 c.6

La Tabella 1 mostra uno schema di sintesi per la costruzione di un sistema di valutazione aziendale. Si precisa che lo schema è molto granuale e ha valenza esemplificativa e generale e non necessariamente tutti gli ambiti e gli indicatori devono essere considerati, anche perché alcuni potrebbero non essere rilevanti per specifiche categorie merceologiche. Si ribadisce, inoltre, quanto scritto per la valutazione delle grandi aziende, spesso quotate, e quelle più piccole.

Tabella 1 Schema di riferimento per un sistema di valutazione delle dimensioni aziendali del fornitore

DIMENSIONE	Indicatore	Fonte	Soggetto responsabile DEL DATO
<b>AMBIENTALE, SOCIALE, GOVERNANCE (ESG)</b>	- Presenza di policy/ sistemi aziendali	- Certificazioni (es. OHSAS, ISO 14000, B Corp) - Bilanci di sostenibilità	Singolo OE, che aggiorna le informazioni essenziali in un: a) CV di sintesi aggiornato b) Report annuale/pluriennale e di performance non finanziaria e di sostenibilità
<b>QUALITÀ</b>	- Presenza di un sistema qualità - Precedenti esperienze/ referenze	- Certificazioni - Sistema ERM	
<b>INNOVAZIONE/ CAPACITÀ PROGETTUALE</b>	- Brevetti - Investimenti in R&D	Evidenze di parte terza (da committenti, pubblicazioni, enti centrali quali AGENAS etc.)	
<b>DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA</b>	Indici di performance economico finanziaria	Bilanci aziendali	

Legenda ERM= Enterprise Risk Management; OE=Operatore Economico

## 4.2 La valutazione dell'esecuzione del contratto

La performance e l'affidabilità del fornitore in fase di esecuzione del contratto investono diverse dimensioni:

- la capacità di raggiungere e mantenere nel tempo i livelli di servizio richiesti;
- la flessibilità e la capacità di risposta al cambiamento dei fabbisogni e del contesto organizzativo aziendale ed economico nei limiti previsti dal contratto;
- la capacità di conseguire i risultati nei tempi e modi previsti;
- il rispetto e il mantenimento nel tempo degli standard di qualità e sicurezza delle prestazioni;
- il rispetto dei termini di consegna dei beni e di fornitura dei servizi;
- la garanzia della sicurezza e tutela del dato.

**Il VR è del fornitore e non del contratto, che ha un suo sistema di monitoraggio. Il monitoraggio contrattuale alimenta il VR e contribuisce a tracciare l'affidabilità e la capacità complessiva del fornitore. Fondamentale è, quindi, l'individuazione di dimensioni trasversali di valutazione che possono anche andare al di là dei *service level agreement* (SLA) e dei relativi KPI contrattuali, che, tuttavia, devono essere strutturati in modo coerente alle dimensioni di valutazione del sistema di VR.**

Sul punto è necessario un approfondimento. Come appena chiarito, l'obiettivo del VR non è tracciare e valutare l'affidabilità dell'OE selezionato nel rispettare i singoli obblighi contrattuali: a

questo provvede il sistema di monitoraggio del singolo accordo contrattuale. Ovviamente, il VR deve tenere conto di un OE che si dimostra azzardoso su uno o più contratti, in altre parole non orientato a rispettare gli obblighi contrattuali; o, viceversa, tenere in considerazione l'affidabilità dell'OE nel rispettare il contratto. Il VR include dimensioni che vanno oltre la semplice osservazione formale degli obblighi contrattuali, perché riguarda la misurazione della capacità dell'impresa di soddisfare e dare esecuzione al contratto, quindi anche di risolvere problematiche contingenti che vanno oltre i suoi obblighi formali.

Da un punto di vista di metodo è quindi necessario:

1. individuare le dimensioni di valutazione chiave alla creazione di valore nel rapporto con un fornitore, quali ad esempio quelli identificati in Tabella 2, a cui si potrebbero anche affiancare l'affidabilità, la competenza, la capacità di risolvere problemi o di proporre soluzioni in maniera proattiva, l'orientamento alla collaborazione, la sostenibilità, l'orientamento all'innovazione;
2. definire un sistema di calcolo (vedi paragrafo successivo) e un sistema di alimentazione e raccolta dati;
3. definire ed inserire delle clausole comuni con relativi indicatori di performance nei contratti.

**L'adozione di un sistema di VR richiede tempo. Da questo punto di vista sarà necessario adottare un approccio circolare evolutivo. In fase di avvio sperimentale del VR, i parametri di valutazione potrebbero essere più ridotti al fine di catturare informazioni sulle performance relative a contratti conclusi e in esecuzione. Successivamente, quando il VR sarà consolidato, risulterà fondamentale un raccordo tra VR e capitolati, in modo tale che sia esplicito quali KPI del contratto saranno considerati al fine di alimentare il VR. Le SSAA potrebbero anche optare per sperimentare un VR su specifiche categorie merceologiche/forniture, in tal caso il sistema di VR potrebbe essere già in fase di avvio più granulare nella definizione dei parametri di valutazione.**

Di seguito, e sulla base degli esiti prodotti dai gruppi di lavoro organizzati dall'Osservatorio MASAN, vengono presentati, a titolo esemplificativo, le dimensioni e gli elementi di valutazione per i contratti di fornitura (Tabella 2), operazionalizzati in Allegato 2. L'Allegato 3 presenta quelli relativi ai servizi. Si precisa che lo schema è molto granulare e non necessariamente tutti gli ambiti devono essere considerati, anche perché non tutti sono rilevanti per specifiche categorie merceologiche.

*Tabella 2 Elementi proposti dagli aderenti Osservatorio MASAN per la valutazione in itinere*

AMBITO DI VALUTAZIONE	Elemento di valutazione
<b>TEMPI/LOGISTICA</b>	Rispetto dei tempi di consegna Entità dei ritardi Flessibilità delle consegne/ urgenze Integrità delle confezioni Capacità di mantenimento della catena del freddo Rispetto delle condizioni di scadenza (es. farmaci)
<b>VOLUMI</b>	Rispetto dei quantitativi definiti contrattualmente Conformità alle specifiche tecniche dei prodotti consegnati Rispetto del mix di prodotti consegnati rispetto al mix definito contrattualmente
<b>QUALITÀ</b>	Conformità alle specifiche tecniche nel tempo Rispetto delle specifiche/norme di confezionamento/ packaging
<b>GESTIONE AMMINISTRATIVA</b>	Errori nella fatturazione Conformità bolle Gestione resi

### 4.3 Il calcolo del vendor rating<sup>23</sup>

La valutazione del fornitore può essere sintetizzata in un insieme di misure che consentono di posizionare, comparare nel tempo e nel contesto di mercato l'evoluzione di un fornitore, attuale o prospettico.

Il calcolo dell'indice di VR avviene applicando una serie di passaggi, riassunti in Figura 2.

Figura 2 Step per il calcolo dell'indice di vendor rating



La scelta degli indici deve essere fatta tenendo in considerazione le finalità del sistema di VR e la fattibilità concreta della raccolta dei dati e del loro monitoraggio. Non vi è un numero di indici vincolante, ma è necessario aver presente che per ciascuno di essi serviranno più rilevazioni, e quindi servirà la costruzione di un database ampio; inoltre è necessario comprendere la diversa rilevanza dei diversi indici per evitare un effetto “diluizione” degli stessi nella valutazione complessiva. Si pensi, come analogia, all’offerta economicamente più vantaggiosa in cui una eccessiva pluralità di elementi di qualità rischia di appiattire l’esito della valutazione.

L’indicazione di metodo è di selezionare gli elementi importanti e critici, per bilanciare onere ed efficacia del processo di calcolo.

#### *Identificazione degli indici*

L’indice, come esemplificato nelle tabelle precedenti, può essere espresso:

- in %;
- in una determinata unità di misura (es. giorni, pezzi, euro);
- adottando definite classi, con una chiara definizione delle modalità di inserimento in una classe (es, A, B, C; 1, 2, 3).

Anche per le dimensioni relative alla valutazione della dimensione aziendale possono essere costruiti indici e definiti anche elementi minimi che se non posseduti non danno la possibilità all’OE di entrare nel sistema di VR e quindi nel “parco fornitori”.

Un esempio è fornito in Tabella 3.

---

<sup>23</sup> Nella stesura di questa sezione si è fatto riferimento alle pubblicazioni dei colleghi del Knowledge Group “Operations and Technology Management” di SDA Bocconi, in particolare al recente testo “Production, Operation and Supply Chain Management” di Grando, Belvedere, Secchi, Stabilini, EGEA 2021 e al materiale didattico di Giuseppe Stabilini sul tema specifico.

Tabella 3 Identificazione degli indici e modalità di calcolo - esemplificazione

<b>Difetti nella fornitura (n) = N° pezzi difettosi/ N° pezzi ordinati</b>				
<b>Ritardo consegne (giorni) = Data di consegna effettiva – Data di consegna prevista</b>				
<b>Assistenza = tempi di risposta medi/tempi massimi previsti dal contratto superati i quali il fornitore è soggetto a penale</b>				
<b>Customer satisfaction = classi</b>	Max A	B	Min C	D
<b>Innovazione tecnologica (numero brevetti) = classi</b>	Max A	B	Min C	D
<b>Innovazione tecnologica = Investimenti R&amp;D / Investimenti complessivi</b>				
<b>Solidità economico-finanziaria = ROE azienda &gt; ROE Minimo (criterio on/off)</b>				
<b>ESG = Numero di certificazioni = classi</b>	Max A	B	Min C	D

I diversi indici devono poi essere riportati in una scala omogenea (es. da 0 a 100, da 0 a 10) per essere confrontati tra loro, dove 0 rappresenta il valore più basso e i valori alti indicano progressivamente prestazioni superiori. A titolo di esempio, per il monitoraggio del livello di servizio, l'indice di conformità qualitativa potrebbe essere definito come illustrato in Tabella 4.

Tabella 4 La definizione della scala - esemplificazione

Definizione	Modalità di calcolo	Scala di valutazione	Eccellenza
Conformità qualitativa	N° di conformità/N° di osservazioni	0% -100%	100%

La scala di valutazione non dovrebbe essere un rapporto meccanicistico di dipendenza lineare (es. maggiori giorni di ritardo = minore punteggio) ma parametrati in modo da evidenziare l'incidenza negativa del ritardo e il tetto accettabile (es. oltre X giorni di ritardo il valore è comunque 0). Con riferimento all'esempio precedente, potrebbe essere definita una soglia minima di conformità al di sotto della quale la valutazione è comunque pari a zero.

#### Definizione dei pesi

Ciascun indice assume importanza diversa in funzione dell'oggetto del contratto (forniture, di quali materiali; servizi, di quale natura) e della rilevanza strategica, gestionale, operativa che rivestono per il committente. Di conseguenza, l'attribuzione dei pesi, che materializzano tali elementi, risulta una decisione critica per la SA in quanto influenza direttamente il livello di performance che il fornitore deve erogare. Ciò potrebbe risultare in decisioni specifiche da parte di ciascun OE, in funzione anche dei criteri di selezione richiesti in gara, non solo per definire la propria offerta, ma anche per governare il proprio livello di performance su cui ritiene di concentrarsi.

Un esempio, da considerare solo per comprendere come costruire l'indice di rating, è riportato in Tabella 5.

Tabella 5 Definizione dei pesi – esemplificazione

Dimensione di valutazione	Dimensioni	Indice	Peso
<b>Performance contrattuale (80%)</b>	Dimensione Servizio	S1= Rispetto tempi consegna Data di consegna effettiva – Data di consegna prevista	30%
		S2= Assistenza Tempi di risposta medi/tempi massimi previsti da contratto	10%
	Dimensione qualità fornitura	Q1= Conformità (difetti) Numero pezzi difettosi/ Numero pezzi ordinati	40%
		Q2= Customer satisfaction	20%
	<b>Performance aziendale (20%)</b>	Innovazione	Investimenti in R&D/Investimenti totali
Solidità economico-finanziaria		ROE azienda > ROE minimo	40%
ESG		Numero di certificazioni	40%
	<b>Totale</b>		<b>100%</b>

*Il calcolo dell'indice sintetico di vendor rating*

L'indice di Vendor Rating o Global Vendor Rating (GVR) è calcolato come media ponderata dei diversi indici, sia quelli relativi alla performance contrattuale, sia quelli relativi alla performance aziendale, per famiglia omogenea di prodotti/ servizi.

Una esemplificazione è fornita in Tabella 6.

Tabella 6 Calcolo del GVRi – esemplificazione

Dimensione di valutazione	Dimensioni	Indice	Peso	Prestazione (riparametrazione su scala 100)	Sub totale
<b>Performance contrattuale (80%)</b>	Dimensione servizio	S1= Rispetto tempi consegna Data di consegna effettiva – Data di consegna prevista	30%	91	27,3
		S2= Assistenza Tempi di risposta medi/tempi massimi previsti da contratto	10%	85	8,5
	Dimensione qualità fornitura	Q1= Conformità (difetti) Numero pezzi difettosi/ Numero pezzi ordinati	40%	95	38
		Q2= Customer satisfaction	20%	98	19,6
			<b>100%</b>		<b>93,4</b>
<b>Performance aziendale (20%)</b>	Innovazione	Investimenti in R&D/Investimenti totali	20%	40	8
	Solidità economico-finanziaria	ROE azienda > ROE minimo (on = 100   off = 0)	40%	100	40
	ESG	Numero di certificazioni (A = 25   B = 50   C = 75   D = 100)	40%	75	30
			<b>100%</b>		<b>78</b>
	<b>Totale</b>	<b>93,4 * 80% + 78 * 20% = 90,32</b>			

## 5. Condizioni di attuazione

Il principale presupposto per l'attuazione di un sistema di VR è quello di sfruttare il più possibile soluzioni già in uso, o di implementarne di nuove con interventi non radicali dal punto di vista tecnologico, ma sostanziali dal punto di vista procedurale, organizzativo e di condivisione delle informazioni e metodi tra i vari attori.

Come scritto sopra, il VR può essere avviato in via sperimentale su contratti afferenti a specifiche forniture oppure in modo più trasversale a categorie merceologiche/servizi/forniture. Indipendentemente dalla scelta, serviranno alcuni anni di consolidamento prima di utilizzare il VR in modo istituzionale, coerentemente con le finalità sopra enunciate.

Tre aspetti sono rilevanti:

- A) **organizzativo**: identificazione dei soggetti e dei ruoli cruciali, delle tempistiche, dei processi di raccolta e condivisione delle informazioni.
- B) **informativo/informatico**: *re-assessment* dei sistemi di reporting esistenti e valutazione degli spazi di miglioramento/integrazione, opportunità offerte dai sistemi informativi esistenti di programmazione e controllo o introduzione di tool ad hoc;
- C) **normativo**: valutazione dei gradi di libertà/applicazione della normativa, degli spazi di azione già esistenti per l'adozione di un sistema VR, valorizzazione formale/incentivi e premialità.

Per quel che riguarda la dimensione organizzativa, la normativa già individua alcune figure (Responsabile Unico del Procedimento, RUP, e Direttore dell'Esecuzione, DEC). È chiaro che, specie in contratti complessi, la SA deve definire una vera e propria struttura a supporto di questi ruoli "ufficiali" che coinvolga oltre alle funzioni aziendali tecnico-amministrative – in primis farmacia ospedaliera e provveditorato in quanto responsabili degli approvvigionamenti, della distribuzione e della logistica aziendali, ingegneria clinica, servizio di prevenzione e protezione, servizio informatico, controllo di gestione – anche le direzioni sanitarie quali utilizzatori dei beni/fruitori dei servizi forniti. Tutte le figure che vengono coinvolte a vario titolo nella gestione dei contratti dovrebbero essere adeguatamente formate e informate sull'importanza del reporting e le modalità di gestione e valutazione dei fornitori.

Le fonti informative sono molteplici, più "tradizionali" (che raccolgono dati su ordini, fatturazione, movimentazione del magazzino) o definite ad hoc (es. template o check-list già strutturate) per raccogliere i dati e le informazioni provenienti "dall'interno" (es. segnalazioni dal magazzino, dai reparti/clinici, da farmacia e/o ingegneria clinica), o "dall'esterno" (report dei fornitori, esiti survey) utili a costruire gli indicatori appropriati di affidabilità/performance. Un *re-assessment* dei sistemi di reporting richiede la revisione dei sistemi già esistenti e l'apertura dell'inserimento dati ai soggetti coinvolti nella reportistica, con strumenti agili e check-list predefinite per coerenza e comparabilità di dati. L'inclusione dei dati e della reportistica fornita dall'OE costituisce un upgrading essenziale per incorporare in modo sistematico l'eventuale aggregazione dei dati "esterni"

La definizione dell'utilizzo dello strumento VR richiede anticipazione, trasparenza e realismo nell'identificazione dell'architettura e delle modalità di gestione. È necessario, quindi, coinvolgere il mercato nella progettazione specialmente per quel che concerne le metriche valutative adottate. L'attuazione concreta ha già spazi di adozione (vedi sopra) ma dovrebbe andare oltre la singola gara e porsi come sistema – condiviso con il mercato - di miglioramento del sistema committente - fornitore.

## 6. Conclusioni

Il presente documento ha l'obiettivo di offrire spunti di riflessione per le amministrazioni e le aziende pubbliche e per gli OE circa finalità, ambiti di applicazione e modalità di attuazione del VR, evitando una lettura e un utilizzo prescrittivo delle raccomandazioni e delle modalità di applicazione proposte

In sintesi, è utile ricordare che:

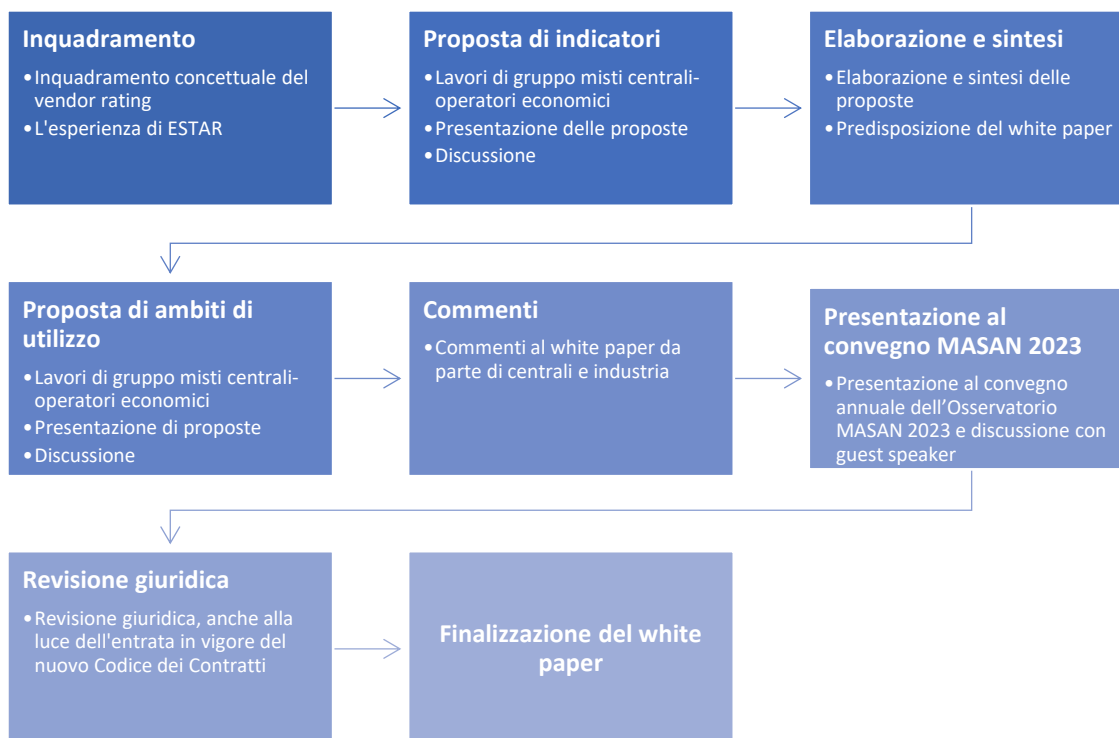
- il VR non deve essere confuso con i criteri di valutazione in gara;
- il VR non deve essere confuso con il monitoraggio del contratto, anche se alcuni ambiti di misurazione delle performance contrattuali potranno convergere con le dimensioni di valutazione del VR per un più lineare e agevole raccordo e monitoraggio;
- il VR deve essere costruito con indicatori sufficientemente sintetici che possano catturare la performance complessiva e trasversale a più contratti, per assicurare la sua funzione di benchmark;
- il VR deve essere costruito per le categorie merceologiche rilevanti e non è possibile avere un VR unico degli acquisti sanitari;
- il VR deve essere inteso come strumento di evoluzione del mercato dell'offerta e della PA in ottica di *buyer* sofisticato;
- il VR deve essere implementato in modo che non venga percepito come ulteriore elemento di burocratizzazione e irrigidimento del processo di esecuzione del contratto, né con finalità sanzionatorie.

## Appendice metodologica

L'approccio *bottom up* collaborativo scelto per la definizione degli elementi salienti del VR rappresenta un tratto distintivo della metodologia di lavoro dell'Osservatorio MASAN, volta a promuovere un allineamento e una coevoluzione pubblico-privato, imprescindibili per generare trust quale elemento portante di ogni cambiamento sostanziale.

Per la realizzazione di questo *white paper* è stata utilizzata una metodologia composita, con più step successivi (Figura 3).

Figura 3 Fasi della metodologia di lavoro



Da un punto di vista metodologico, il team dell'Osservatorio MASAN ha organizzato il 29/3/2022 una giornata di lavoro per raccogliere input volti al disegno di massima di un sistema di VR. Dopo un allineamento dei partecipanti sulle caratteristiche generali del VR e la presentazione dell'esperienza toscana da parte di rappresentanti di ESTAR, i partecipanti sono stati divisi in otto gruppi di lavoro misti centrali-operatori economici, utilizzando come criterio di formazione dei gruppi i principali ambiti merceologici del procurement sanitario (Figura 4). Ogni gruppo è risultato composto da un numero variabile di partecipanti tra 7 e 10, affidati al coordinamento di un membro della Faculty dell'Osservatorio.

Figura 4 Settori merceologici di riferimento dei gruppi di lavoro

Gruppi 1, 2 e 3	Gruppo 4	Gruppo 5	Gruppo 6	Gruppo 7	Gruppo 8
• Servizi e apparecchiature	• Farmaci e apparecchiature	• Dispositivi medici	• Dispositivi medici e diagnostici in vitro	• Apparecchiature e dispositivi medici	• Dispositivi medici, diagnostici in vitro e servizi

Il mandato affidato ai gruppi di lavoro è stato quello di discutere al proprio interno e identificare, per gli ambiti merceologici e i settori di riferimento di ciascun gruppo:

1. Le possibili **dimensioni** (da tre a cinque) su cui valutare l'affidabilità dei fornitori durante l'esecuzione del contratto.
2. Massimo 3 **indicatori** di affidabilità/performance per ciascuna dimensione. Per ogni indicatore, ai gruppi è stato richiesto di indicare:
  - le **fonti di verifica**, ovvero:
    - le fonti informative;
    - i metodi suggeriti per la raccolta dati;
    - il soggetto responsabile della raccolta dati;
    - la reportistica da produrre.
  - possibili **criticità** e relative **soluzioni** per la costruzione e l'impiego dell'indicatore; per ciascuna criticità evidenziata è stato richiesto di individuare e proporre una possibile soluzione.
3. Una proposta di **ambiti di utilizzo** del sistema di valutazione dell'affidabilità del fornitore.

Ai partecipanti ai gruppi di lavoro è stato suggerito di ragionare in termini il più possibile "trasversali", in altre parole di adottare una visione il più possibile *unbiased* rispetto all'organizzazione di provenienza, questo soprattutto per gli operatori economici.

Per lo svolgimento del lavoro i gruppi hanno utilizzato il template riportato nell'Allegato 1. I risultati dei gruppi di lavoro sono stati discussi in plenaria nella sessione pomeridiana dell'incontro.

Una prima versione del white paper è stata redatta sulla base della letteratura, delle pratiche in uso, specie nel settore privato, e della sintesi dei contributi espressi dagli otto gruppi di lavoro.

In occasione di un secondo incontro, tenutosi in data 13/12/2022, i partecipanti hanno discusso il primo draft del white paper divisi in gruppi di lavoro. Diversi commenti sono stati elaborati e in generale è emersa la necessità di consolidare il framework complessivo su cui si regge il VR prima di definire in modo puntuale gli indicatori con cui misurare la performance, che per loro natura sono abbastanza specifici per le diverse categorie merceologiche.

Gli spunti emersi sono stati consolidati ed hanno alimentato una versione più avanzata del white paper, presentata in occasione del convegno annuale dell'Osservatorio MASAN del 01/03/2023 e discussa con i guest speaker presenti. Il white paper è stato successivamente oggetto di un approfondimento giuridico da parte dell'avvocato Velia M. Leone, presentato in aula il 20/07/2023 agli aderenti all'Osservatorio MASAN.

## Allegati

Allegato 1 Template utilizzato nei lavori di gruppo

Dimensione di affidabilità	Indicatore di affidabilità/performance	Fonti di verifica				Criticità	Soluzioni
		Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato della raccolta	Reportistica		
1	1						
	2						
	3						
2	1						
	2						
	3						
3	1						
	2						
	3						
4	1						
	2						
	3						
5	1						
	2						
	3						

**Possibili ambiti di utilizzo di un sistema di valutazione dei fornitori**

Allegato 2 Elementi di valutazione e indicatori proposti per i contratti di fornitura dai gruppi di lavoro

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>TEMPI/LOGISTICA</b>				
<b>Rispetto dei tempi di consegna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempi medi di consegna del fornitore rispetto alla media dei tempi di consegna di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale</li> <li>- N° ritardi/N° consegne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DDT/DDT-Bolla</li> <li>- Sistema gestionale magazzino (ERP) della SA</li> <li>- Certificati installazione o fatturazione vs. Ordine</li> <li>- DB SA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Massivo</li> <li>- Sistema Gestionale/Gestionale Magazzino SA</li> <li>- DB OE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il ricevente</li> <li>- DEC</li> <li>- Cliente</li> <li>- Logistica</li> </ul>
<b>Entità dei ritardi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempi medi di ritardo del fornitore rispetto alla media dei tempi di ritardo di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale</li> <li>- % di ritardi superiori a una deviazione standard dalla media</li> <li>- % di tempi di intervento superiori a una deviazione standard dalla media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DDT</li> <li>- Sistema gestionale magazzino (ERP)</li> <li>- Ordine/Fatturazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Massivo</li> <li>- Sistema Gestionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il ricevente</li> <li>- Logistica</li> </ul>

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>Flessibilità delle consegne/urgenze</b>	- Tempi medi di consegna in urgenza del fornitore rispetto ai tempi medi di consegna in urgenza di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale	- SA - Ordine/Fatturazione	- Sistema Gestionale/Gestionale Magazzino SA  - Survey/Sistema di segnalazione	- SA - Logistica
<b>Sostenibilità dei trasporti</b>	Emissioni medie di CO <sub>2</sub> /km del fornitore rispetto alle emissioni medie di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale	Mezzi utilizzati (veicoli e targhe)	Controlli random al punto di consegna	Logistica
<b>VOLUMI</b>				
<b>Rispetto dei quantitativi</b>	N° segnalazioni al fornitore da parte della logistica e del provveditorato vs. N° segnalazioni medio da parte della logistica e del provveditorato di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale	- SA - Ordine/Fatturazione	Sistema gestionale	Logistica/Provveditorato SA

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>Rispetto dei quantitativi per tipologia (conformità alle specifiche contrattuali)</b>	N° segnalazioni al fornitore da parte della logistica e del provveditorato vs. N° segnalazioni medio da parte della logistica e del provveditorato di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale	Ordine/Fatturazione	Sistema gestionale	Logistica/Provveditorato SA
<b>Rispetto del mix</b>	N° segnalazioni al fornitore da parte della logistica e del provveditorato vs. N° segnalazioni medio da parte della logistica e del provveditorato di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale	Ordine/Fatturazione	Sistema gestionale	Logistica/Provveditorato SA

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>QUALITÀ</b>				
<b>Conformità alle specifiche tecniche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° di non conformità alle specifiche tecniche rilevate rispetto al N° medio di non conformità di tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale</li> <li>- N° di segnalazioni al fornitore rispetto al N° medio di segnalazioni a tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Check list di capitolato</li> <li>- Ordine/Fatturazione/Collaudato/Parere Tecnico (per area merceologica)</li> <li>- DB SA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema gestionale magazzino (ERP)</li> <li>- Sistematico/Campione</li> <li>- Collaudo/verifiche di conformità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizzatore finale</li> <li>- DEC</li> <li>- Logistica/Ingegneria clinica/Clinici</li> </ul>
<b>Confezionamento/ packaging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° segnalazioni</li> <li>- N° consegne errate</li> <li>- N° colli respinti/segnalati</li> </ul> <p>Del fornitore rispetto al N° medio a tutti i fornitori della specifica categoria merceologica/ambito territoriale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema gestionale di magazzino (ERP)</li> <li>- Lettura Etichette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistematico</li> <li>- A campione</li> </ul>	DEC

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>GESTIONE AMMINISTRATIVA</b>				
<b>Prezzo</b>	Variazione media percentuale dei prezzi del fornitore rispetto a quelli di aggiudicazione rapportata alla variazione media percentuale dei prezzi rispetto a quelli di aggiudicazione dei fornitori della specifica categoria merceologica	Ordine/Fatturazione	Riferimenti contrattuali	DEC
<b>Fatturazione</b>	- Rispetto tempistica di fatturazione - Rispetto volumi X prezzi/ Importi	Piano consegne/Periodicità fatturazione	Riferimenti contrattuali	DEC
<b>Conformità bolle/ gestione resi</b>	-N° non conformità - N° resi	Controllo in fase di ricezione	Gestionale Magazzino SA	DEC

Legenda DB=Database; DEC=Direttore dell'Esecuzione del Contratto, OE=Operatore Economico; SA=Stazione Appaltante.

Allegato 3 Elementi di valutazione e indicatori proposti per i contratti di servizi dai gruppi di lavoro

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>SERVIZI DI SUPPORTO E POST VENDITA</b>				
<b>Assistenza</b>	% di richieste di intervento soddisfatte nel rispetto dei termini contrattuali	- Sistema informativo customer service SA	- Software reportistica - Survey - TBD	- SA - Utilizzatore
<b>Reperibilità e risorse dedicate</b>	Trouble Ticket delle chiamate evasi nei tempi previsti	- Verifica periodica - Statistiche fornite dal fornitore con controlli audit	- Periodico - Richiesta periodica attestazione referenti	OE
<b>Gestione dei rischi e problem solving</b>	- Numero di segnalazioni anticipate di criticità (es carenze prodotti, problemi logistici e dei trasporti)  - % di interventi in cui i tempi di risoluzione dei problemi sono stati inferiori a quelli previsti dal contratto	- Signalling fornitore - Sistema gestionale (ERP)  - Statistiche fornite dal fornitore verificati con ingegneria clinica	- Gestionale Magazzino SA - Net Promoter Score	- SA - Fornitore
<b>Formazione (operatori e/o utilizzatori)</b>	- Qualità percepita della formazione da parte dei partecipanti  - Efficacia degli interventi formativi (es. misurata come differenza negli errori da parte degli operatori pre- e post-formazione)	- Questionario di qualità - Doc. aziendale  - Ufficio formazione Azienda Sanitaria/DEC	Questionario di qualità	- SA - DEC

Elementi di valutazione	Indicatore	Fonte dati	Metodo di raccolta	Soggetto incaricato
<b>CONSULENZA</b>				
<b>Customer satisfaction</b>	Tasso medio di soddisfazione degli utenti nei contratti in cui è coinvolto il fornitore rispetto al tasso medio di soddisfazione degli utenti dell'insieme dei contratti	Survey	Distribuzione Survey: - durante - in uscita - post-esperienza	- Terza parte - Fornitore - SA
<b>Reportistica completa e affidabile su parametri pre-definiti in accordo con il committente</b>	-N° di eventi tracciati - N° di difformità nella reportistica rispetto ai requisiti di tracciabilità previsti	Report fornitore su tracciabilità delle forniture (prodotti/servizi).	- Flusso di informazioni tra la SA e il fornitore definito in sede di gara - Sistema informativo (geolocalizzazione)	- Fornitore - Ente acquirente del prodotto/servizio - DEC
<b>Monitoraggio livello di servizio</b>	N° di conformità/non conformità in rapporto al N° di osservazioni	- Prestazioni contrattuali - Modello di raccolta dati monitoraggio	- Report dedicato - Correlato alla tipologia del prodotto (Ing. Clinica, Clinici)	- Fornitore - Utilizzatore

SA=Stazione Appaltante; OE=Operatore Economico; DEC=Direttore dell'Esecuzione del Contratto.