COME ACQUISTA LA P.A.

Il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto nella Pubblica Amministrazione e l'impatto sull'efficacia e l'efficienza dell'Ente

TERZO RAPPORTO NAZIONALE

Roma, 18 dicembre 2012

Simone Borra,
Università di Roma Tor Vergata

Annalisa Giachi,
PROMO P.A. Fondazione

PROMO P.A. FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Università di Roma Tor Vergata

INDICE

1. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI : OBIETTIVI E ASPETTI METODOLOGICI

1.1. Gli obiettivi dell'indagine

1.2. Le scelte metodologiche

1.3. Il campione

1.4. Le caratteristiche degli uffici

2. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: RISULTATI E TEMI CHIAVE

1.1. GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE

1. Consolidare la riflessione avviata già da due anni su come migliorare l'efficienza e l'efficacia del procurement pubblico ai fini del **contenimento della spesa pubblica** e in generale del **miglioramento della performance** della PA

2. Ricostruire il **profilo professionale** dei Responsabili Acquisiti nella PA centrale e locale in un momento in cui il tema della professionalizzazione è funzionale al raggiungimento di obiettivi di efficacia e di efficienza

3. Avviare una riflessione sui temi delle monitoraggio e controllo del processo di acquisto e sulle politiche incentivanti all'operato del responsabile acquisti.

PROMO P.A. FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Università di Roma Tor Vergata

1.2. LE SCELTE METODOLOGICHE

*Le scelte metodologiche (per la parte beni e servizi) dell'indagine CATI**

"Responsabile", (dirigente e non)

Colui che occupa la posizione di vertice all'interno dell'ufficio, indipendentemente dal possesso o meno della qualifica dirigenziale

Funzione "Acquisti" (non lavori)

Esclusione degli Uffici dedicati in maniera esclusiva alla gestione di contratti di lavori pubblici

"Uffici" Acquisti, (non Enti)

Assunzione dell'insieme degli Uffici acquisti, come universo di riferimento (gli Enti possono infatti articolare la propria attività contrattuale su più "centri di spesa")

Numerosità campionaria di 527 unità

Estrazione per ciascun Ente di un solo "centro di spesa" al fine di abbracciare con l'indagine quante più Amministrazioni possibile

*Estrema difficoltà nel **ricostruire l'Universo di riferimento degli Uffici** in mancanza di un censimento complessivo trasversale a tutte le tipologie di Enti considerati*

FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

* Computer Assisted Telefonic Interview

1.3. Composizione del campione (1/2)

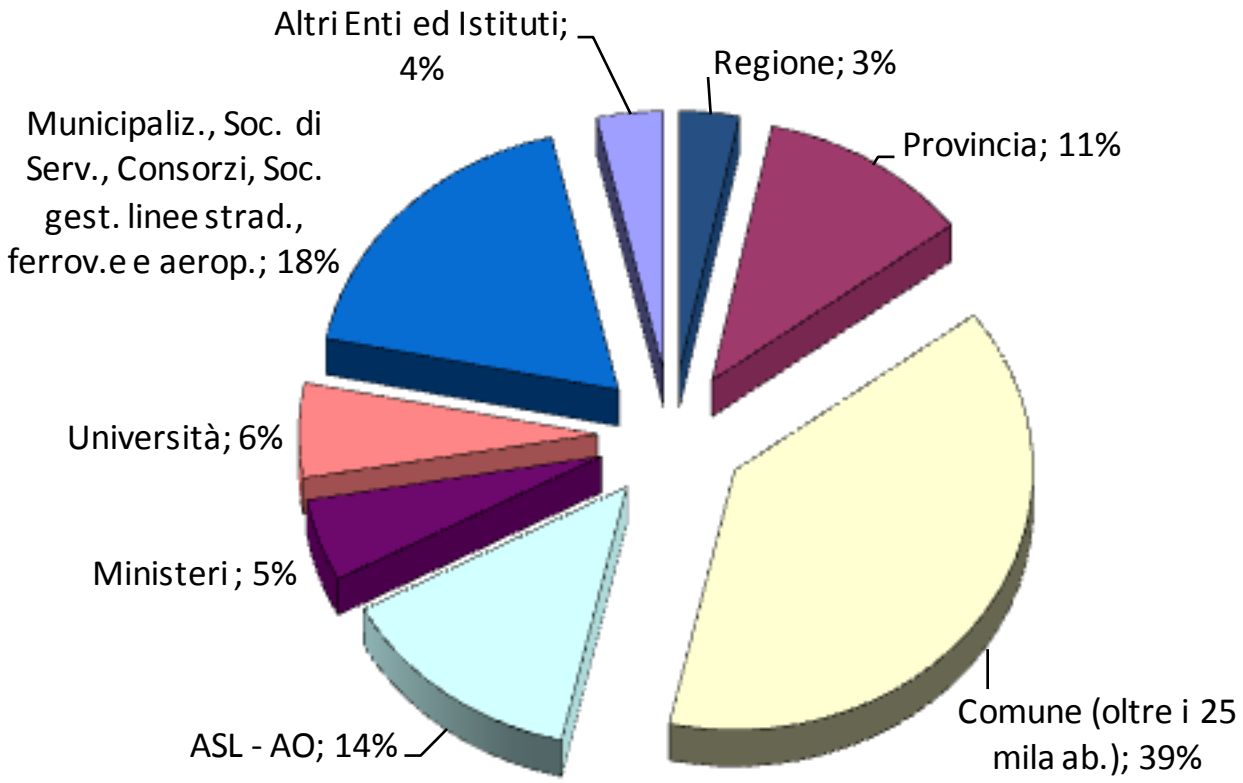
Composizione** e **copertura** del campione rispetto agli **Enti

Ente	Unità nel campione	Numero di Enti	Campione/ num. Enti
Regione	17	20	85,0%
Provincia	61	110	55,5%
Comune (oltre i 25 mila ab.)	204	357	57,1%
ASL - AO	72	146	49,3%
Ministeri e loro articolazioni territoriali	27	283	9,5%
Università	31	79	39,2%
Municipaliz., Società di Servizi, Consorzi, Società gestione linee stradali e ferroviarie e aeroporto	96	*non disp.*	*non disp.*
Altri Enti ed Istituti	19	151	12,6%
Totale	**527**		

La **copertura del campione** rispetto all'universo PA considerato nell'indagine – pur calcolabile indicativamente solo rispetto al numero degli Enti e non a quello (più esteso) dei loro uffici acquisti - è da ritenere nel complesso **elevata**, soprattutto per Regioni, Province, Comuni (con oltre 25mila ab.) e ASL. Il campione si sovrappone in parte a quello dell'anno precedente per ottenere delle stime stabili.

1.3. Composizione del campione (2/2)

***Composizione** del campione **per tipologia di ente** (% sul totale)*

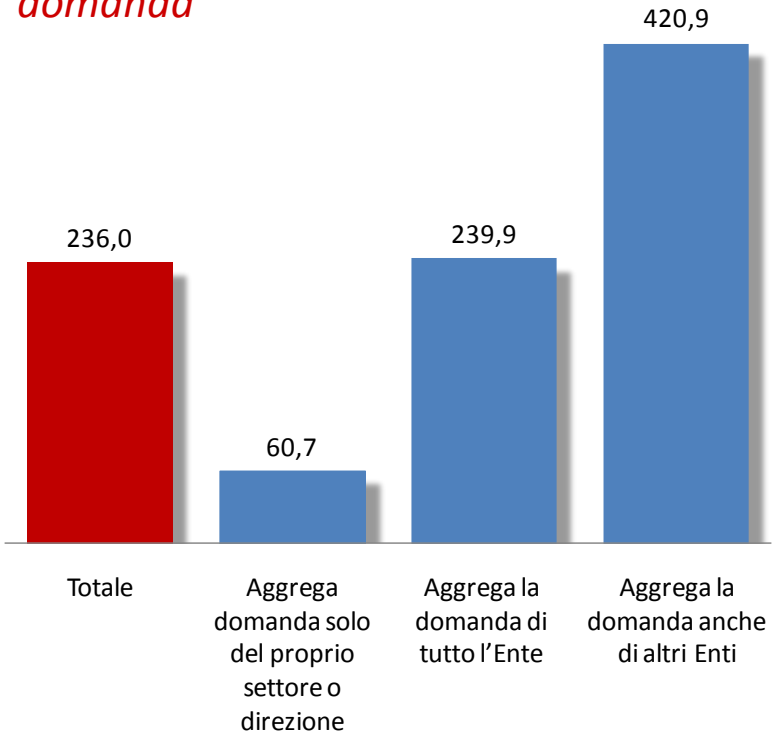


Per somministrare il questionario l'indagine ha utilizzato la **tecnica CATI** ed ha coinvolto 527 uffici di **Ministeri, Regioni, Province, Comuni ASL, Università e società multiutilities.**

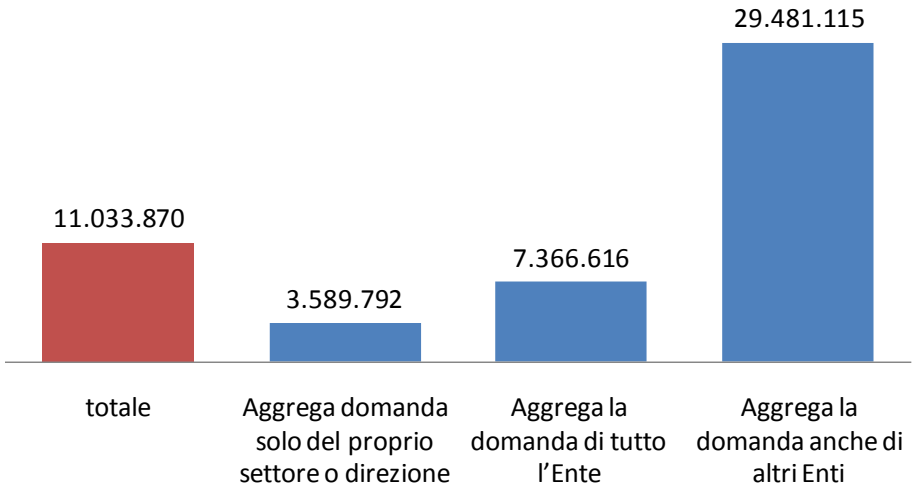
La distribuzione del campione ha privilegiato la più numerosa tipologia dei Comuni per i quali si è considerata la sola fascia di ampiezza demografica superiore a 25mila ab., vuoi per circoscrivere l'universo di riferimento vuoi per includere nel campione gli enti più strutturati

1.4. Le caratteristiche degli uffici: I Volumi Trattati

***Numero medio annuo** di **contratti** di servizi e forniture, per **livello di aggregazione** della domanda*



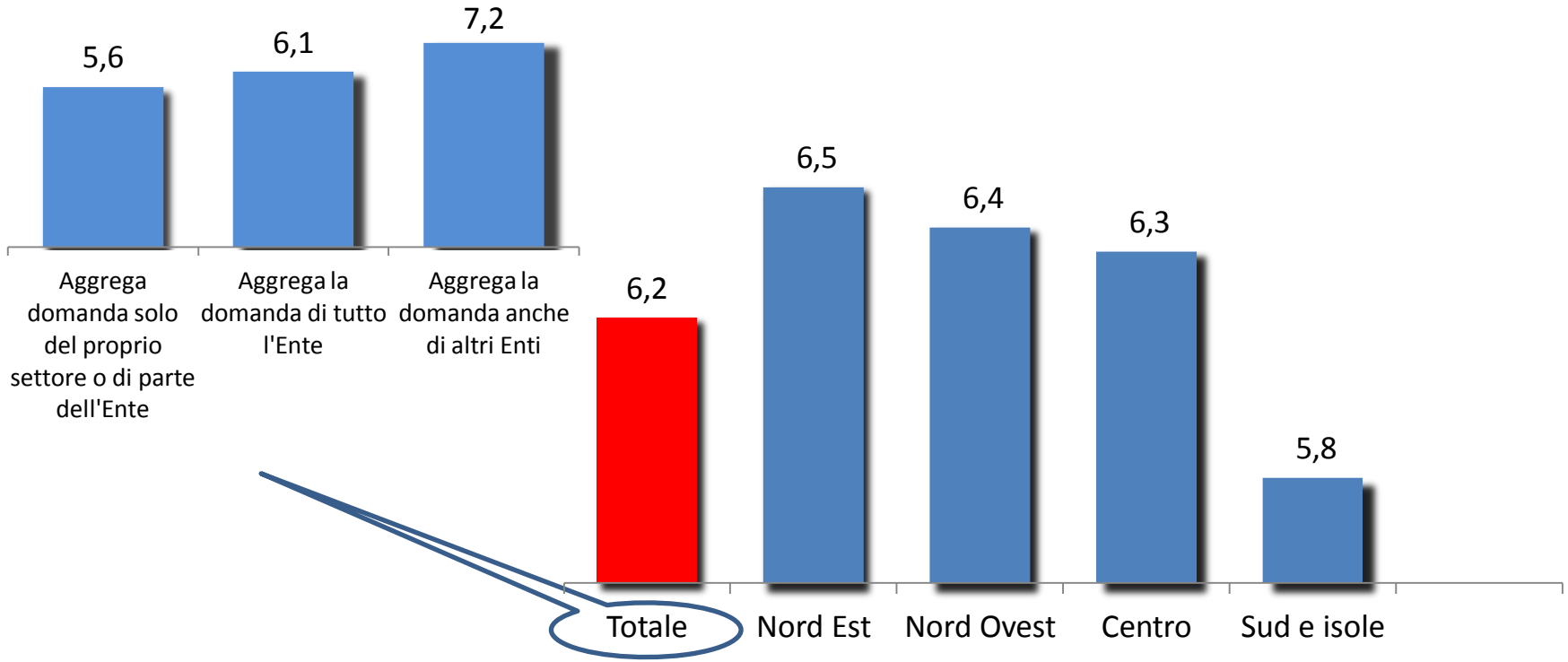
***Ammontare medio di spesa annua** di acquisti per **livello di aggregazione** della domanda (valori in **migliaia di euro**)*



Gli Enti che aggregano la domanda anche di altri soggetti dichiarano, come ovvio, il numero più alto di contratti trattati in media l'anno e un ammontare medio di spesa più elevato. Gli uffici delle **ASL** e delle **Partecipate** si distaccano dagli altri per un maggior numero medio di contratti e un più grande volume, indicando una **maggiore concentrazione dell'attività contrattuale**. Le stime sono da considerare puramente indicative e risentono sia della "centralità" dell'ufficio rispetto al fabbisogno complessivo dell'Ente sia dell'**elevata percentuale di responsabili intervistati che non hanno fornito l'informazione.**

1.4. Le caratteristiche degli uffici: Programmazione della Domanda e Analisi dei Fabbisogni (1/2)

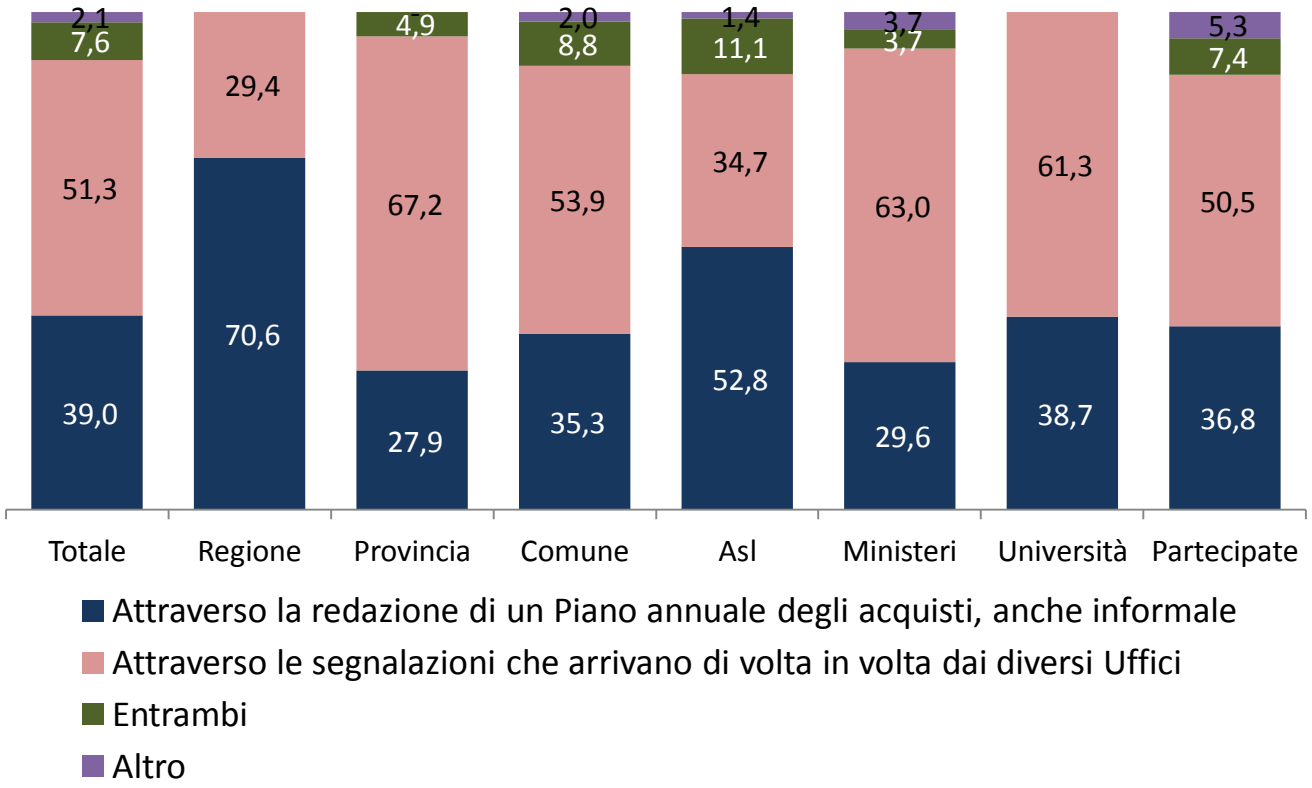
*Livello medio di **scientificità** e **standardizzazione** delle procedure, per livello di **aggregazione della domanda** e per **area geografica (scala 0-10)***



Il livello di standardizzazione delle procedure è **soddisfacente** ma leggermente in calo rispetto al 2011, soprattutto nel Nord Est (era 6,7 nel 2011). La tendenza alla standardizzazione cresce negli uffici dove si concentrano le richieste di approvvigionamento di tutto l'Ente o anche di altri Enti. Aumenta nettamente il grado di standardizzazione negli uffici che aggregano la domanda anche di altri enti.

1.4. Le caratteristiche degli uffici: Programmazione della Domanda e Analisi dei Fabbisogni (2/2)

*Modalità di rilevazione dei **fabbisogni** di acquisto (valori **percentuali)***



In generale, **la tendenza alla frammentazione tende a ridursi**: per il 51,3% del campione i fabbisogni sono rilevati attraverso le **segnalazioni**, mentre per il 39% attraverso un piano di programmazione (nel 2011 erano il 33,6%).

La **programmazione annuale degli acquisti comincia ad essere una realtà diffusa**, soprattutto negli uffici di ASL, Province, e Ministeri, in parte per la concentrazione della domanda (es. province), in parte per la crescente tendenza alla centralizzazione (es. Ministeri).

INDICE

1. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: ASPETTI METODOLOGICI

2. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: RISULTATI E TEMI CHIAVE

2.1. Profilo professionale del buyer

2.2. I sistemi premianti

2.3. Procedure di scelta del contraente, e-procurement e GPP

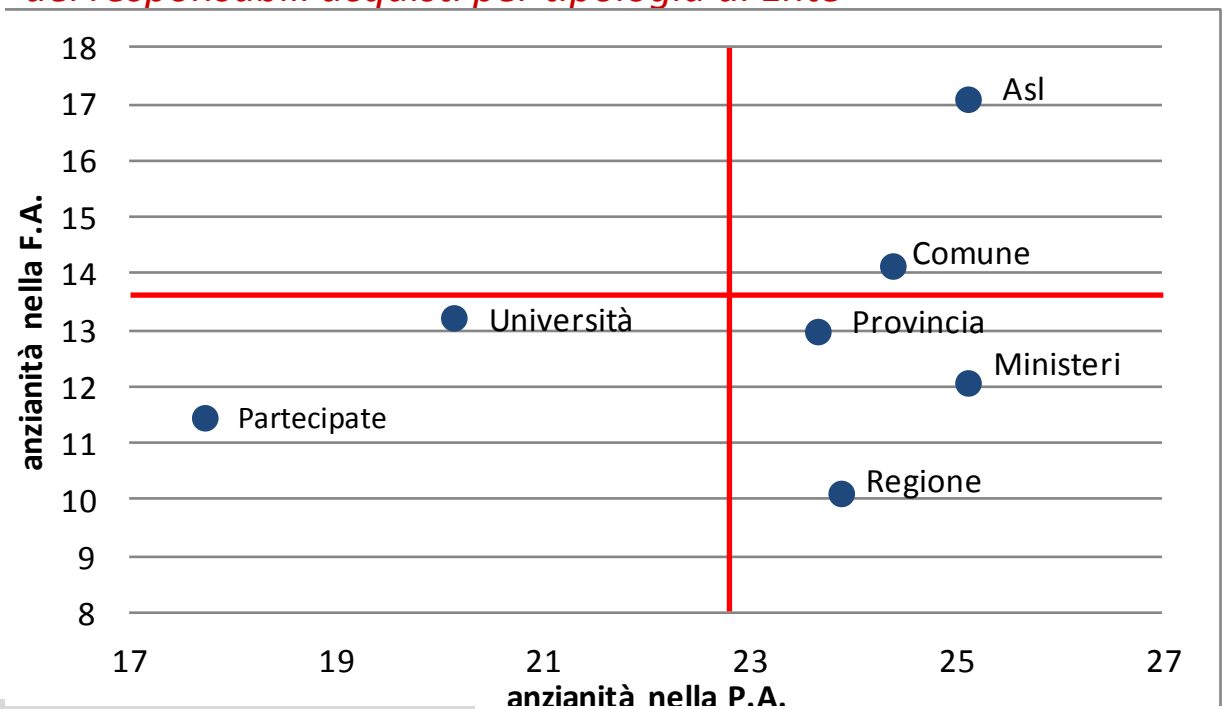
2.4. Semplificazione e valutazione della performance

2.5. Tutela della concorrenza e trasparenza

2.6. Monitoraggio e valutazione

2.1. Anzianità nella PA ed esperienza dei buyer

***Anzianità media nella PA** ed **esperienza** nella Funz. Acquisti dei responsabili acquisti per tipologia di Ente*

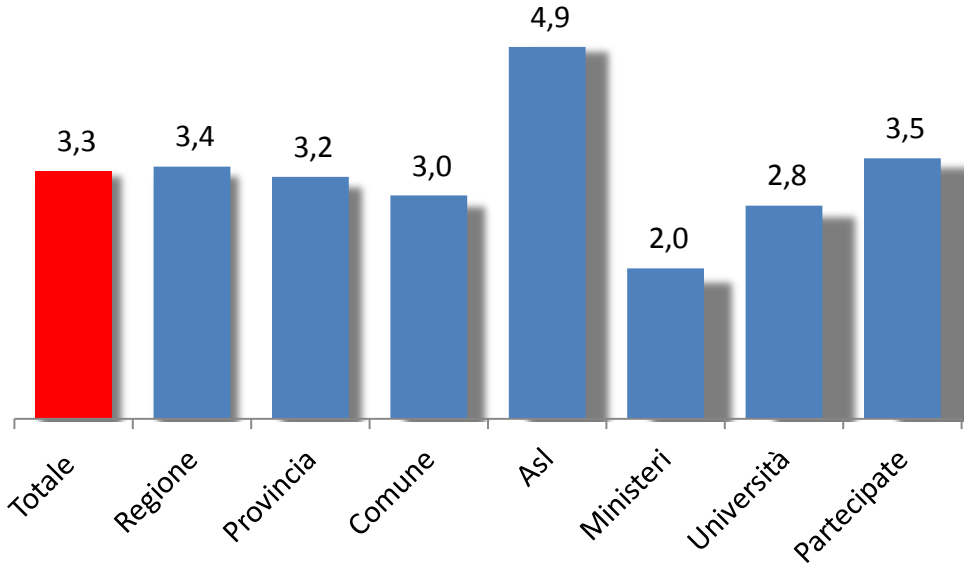


L'anzianità media nella PA in generale è molto **elevata** per tutte le tipologie di enti, tuttavia nelle **ASL** si trovano i dirigenti più anziani ed esperti. Guardando all'indice ***job-rotation*** **Regioni** e **Provincie** e **Ministeri** presentano un valore nettamente sotto la media mentre **Università** , **partecipate** e **ASL** si trovano sopra.

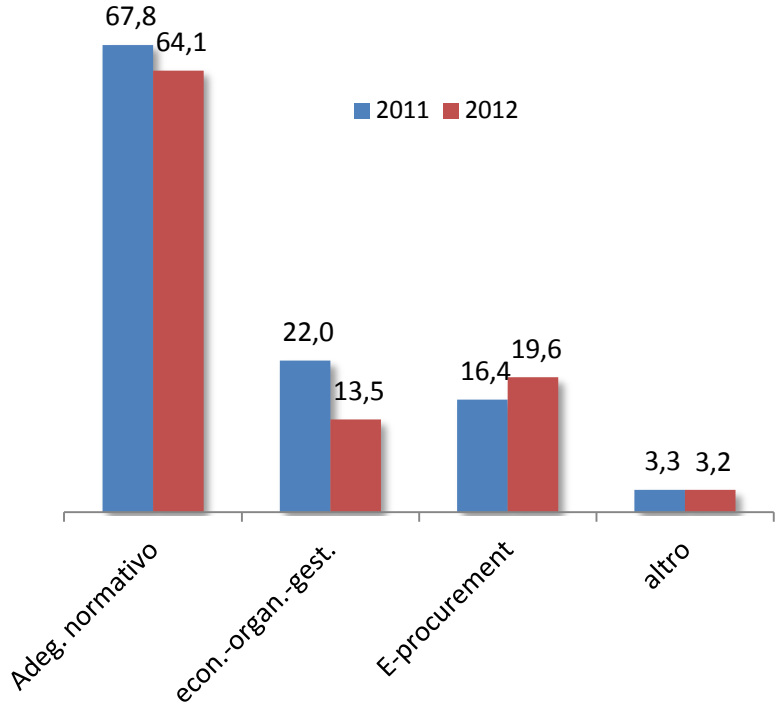
Guardando al rapporto percentuale tra anni come responsabile e anni nella f.a., per gli uffici **Provinciali** e **Comunali** si è sopra la media mentre le **ASL** si trovano 10 punti percentuali sotto la media.

2.1. Formazione e competenze

***Numero** medio di **giornate** di formazione a persona nel 2010, per tipologia di ente*



***Tipologia** di corsi seguiti (valori **percentuali**)*



Le continue contrazioni dei budget degli EELL hanno determinato rispetto al 2011 una **riduzione delle giornate di formazione** a persona: in tutte le tipologie di ente il num. medio diminuisce eccetto che per le ASL. L'**adeguamento normativo** svolge ancora la parte da leone nella definizione dei contenuti, cala invece l'interesse per le tematiche **economico-gestionali** e cresce verso l'**e-procurement**. Su quest'ultimo aspetto, il paese corre a due velocità, con un 21% di buyer del Nord che ha frequentato corsi in materia e solo un 14% scarso nel Mezzogiorno. Il livello complessivo di soddisfazione dei corsi permane come nel 2011 sotto la sufficienza.

2.1. L'aggiornamento delle competenze (1/2)

*Livello medio di **adeguatezza interna** e **strategicità** percepite (scala **0-10**)*

Conoscenza delle norme, capacità di comprendere i fabbisogni delle unità organizzative, negoziazione, motivazioni sono le aree dove si manifesta un **discreto equilibrio tra adeguatezza e strategicità della competenza**. Meno adeguate ma anche meno strategiche risultano essere le conoscenze specifiche, i processi di programmazione, le capacità di networking e le conoscenza dei mercati.

Le competenze informatiche rimangono strategiche ma anche adeguate.

PROMO P.A. FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2.1. L'aggiornamento delle competenze (2/2)

Efficiency gap – margine di miglioramento *(valori percentuali)*

Il **basso livello** dell'**efficiency gap** medio (27,2%) è il risultato di **una maggiore fiducia del buyer** nelle proprie competenze (soprattutto in ambito normativo) e nel ritenere poco strategiche le conoscenze delle specifiche tecniche, oltre a un comprensibile atteggiamento di "**autopromozione**" del buyer. I maggiori problemi riguardano: 1) le **conoscenze dei piani strategici dell'Ente** 2) la **conoscenza delle specifiche e degli standard tecnici** e 3) la **gestione di progetti**

INDICE

1. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: ASPETTI METODOLOGICI
2. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: RISULTATI E TEMI CHIAVE

2.1. Profilo professionale del buyer

2.2. I sistemi premianti

2.3. Procedure di scelta del contraente, e-procurement e GPP

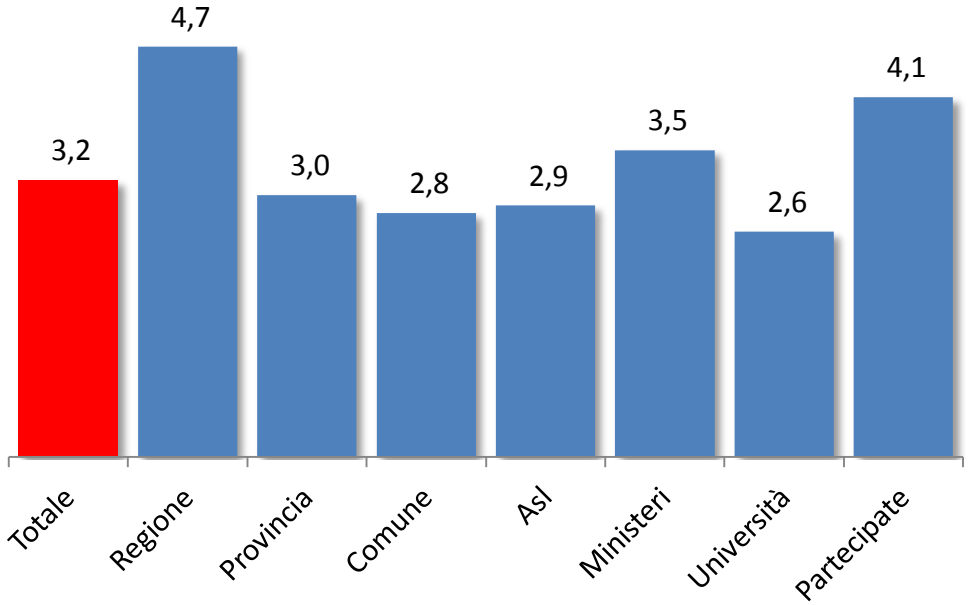
2.4. Semplificazione e valutazione della performance

2.5. Tutela della concorrenza e trasparenza

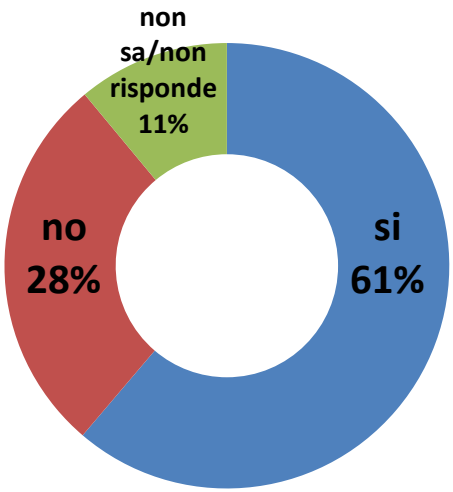
2.6. Monitoraggio e valutazione

2.2. Sistemi premianti (1/6)

*Ritiene che la sua **retribuzione** sia **commisurata al suo livello di competenze** e responsabilità? per **tipologia di Ente** (scala 0-10) e per **percentuale di retribuzione legata al risultato**.*



*Nella **retribuzione** è compresa una parte legata al **risultato?***



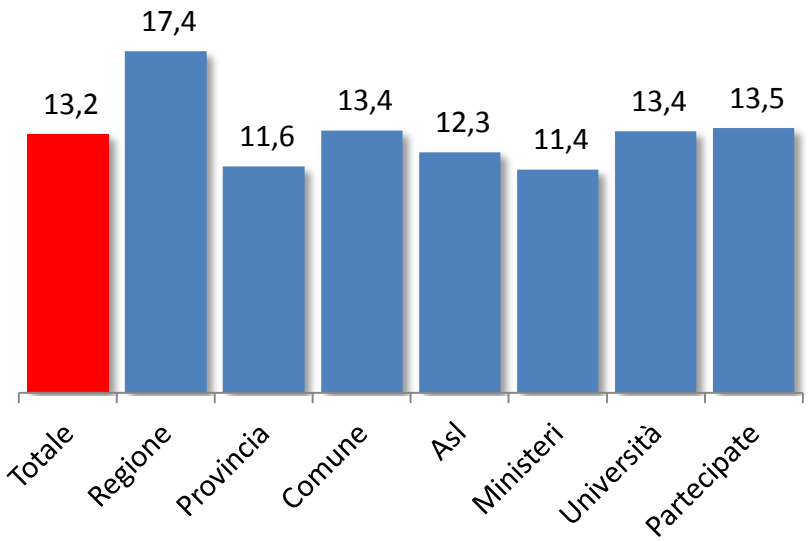
L'**insoddisfazione** verso il sistema di retribuzione è **profonda** e trasversale a tutte le tipologie di enti e cresce all'aumentare del livello e degli anni di esperienza.

La **probabilità di essere soddisfatto aumenta:**

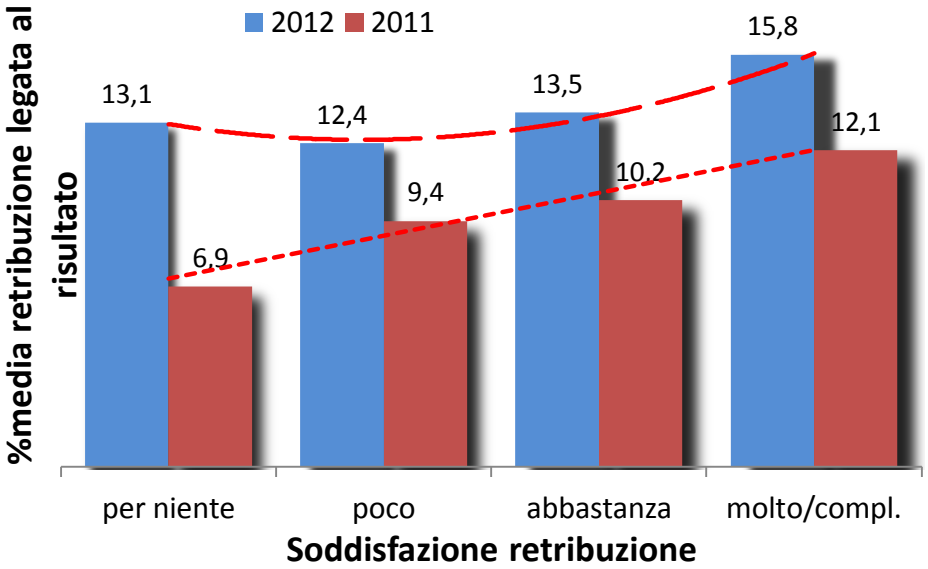
- passando da responsabili di uffici del Sud a responsabili di uffici del Nord,
- se l'ufficio è della Regione o di Partecipate,
- al crescere dell'uso di supporto interno da parte di altri uffici,
- **al crescere della percentuale di retribuzione legata al risultato** (in particolare per le ASL).

2.2. Sistemi premianti (2/6)

Percentuale media di retribuzione legata al risultato per tipologia di Ente



Percentuale media di retribuzione legata al risultato per soddisfazione

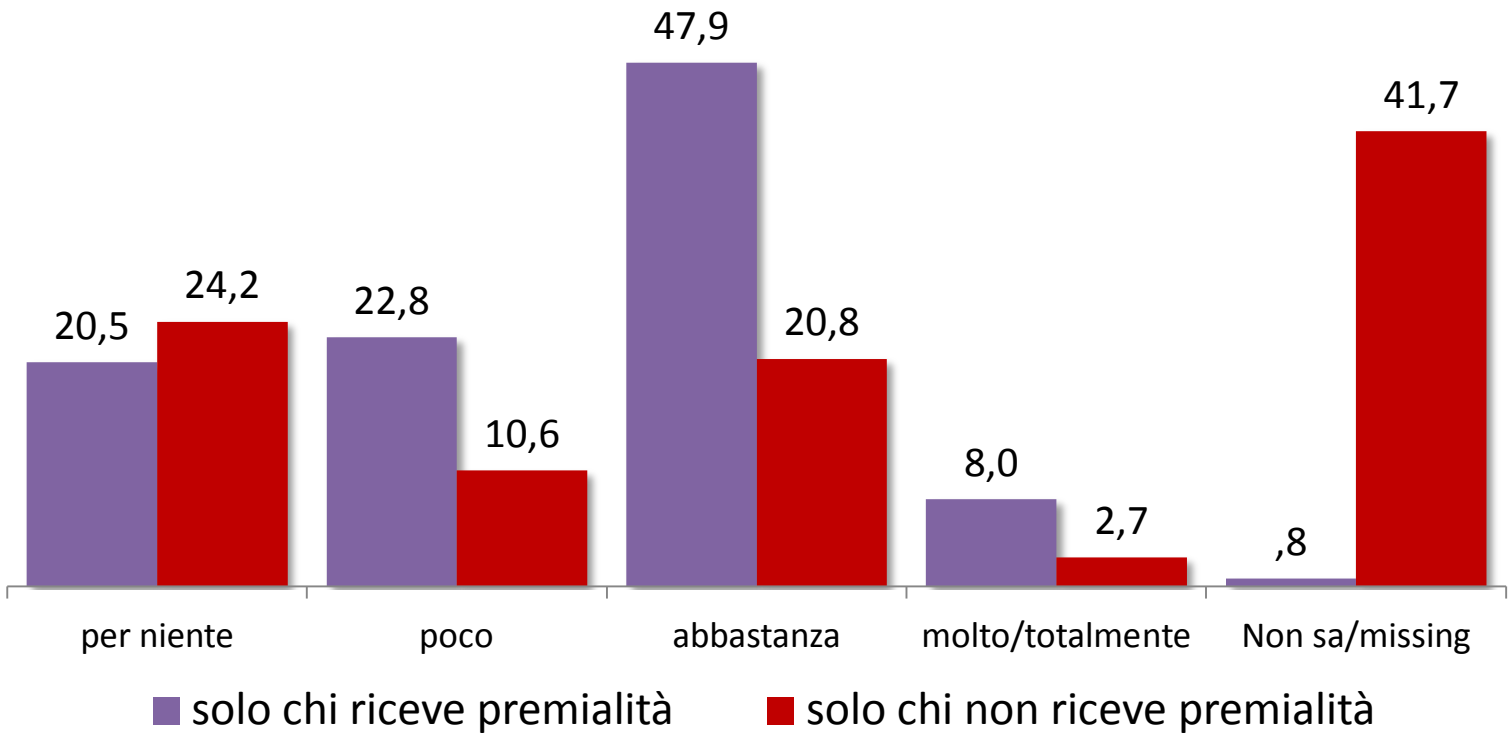


Dove è prevista la percentuale media di retribuzione legata al risultato si aggira intorno al 13%, ad eccezione degli **uffici regionali** dove arriva sopra il 17% in media.

Rispetto al 2011 non è più evidente la relazione tra grado di soddisfazione e % di retribuzione legata al risultato.

2.2. Sistemi premianti (5/6)

*Confronto del **Giudizio sull'efficacia** del sistema premiante tra coloro che lo ricevono e coloro che non lo ricevono*

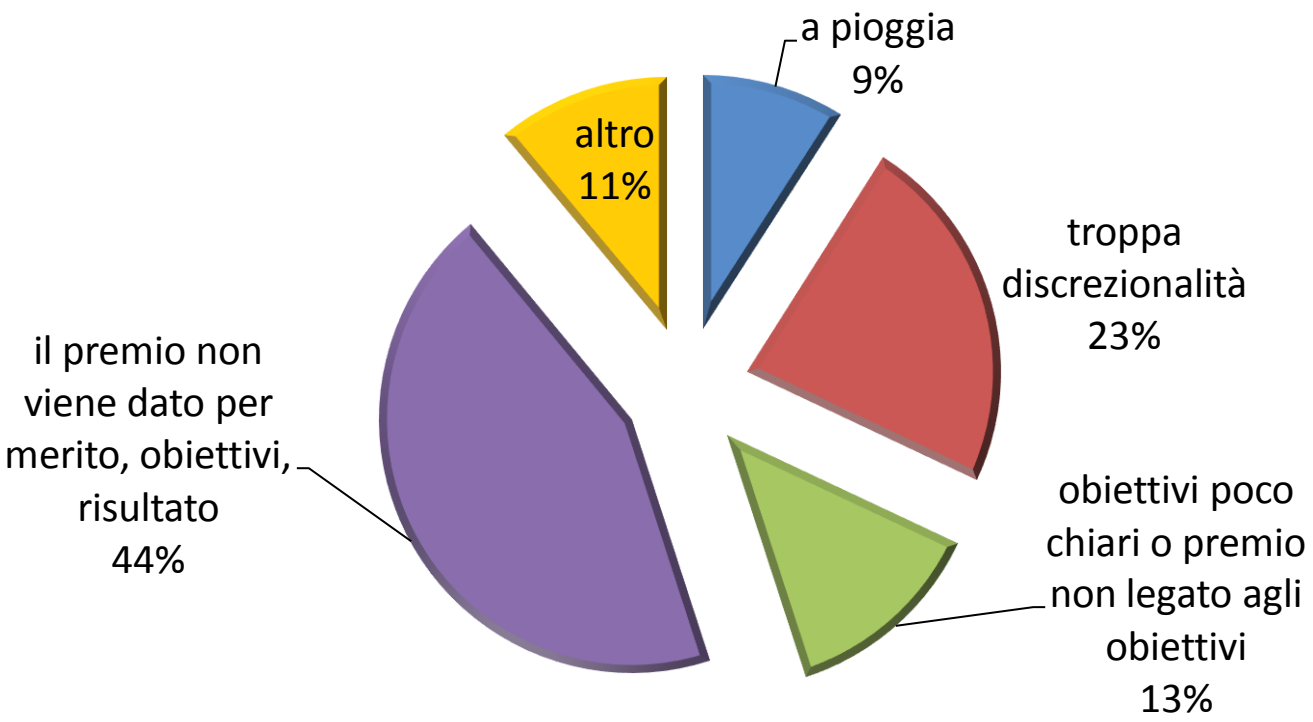


Chi fruisce di premialità da un giudizio nettamente più positivo rispetto a chi non ne usufruisce. Tuttavia, il giudizio sull'efficacia permane complessivamente insufficiente. E' piuttosto omogeneo a livello territoriale e di tipologia, ad eccezione degli uffici regionali dove il giudizio è estremamente negativo.

Il **livello di insoddisfazione complessivo e trasversale verso il sistema di premialità** incide sulla possibilità che il buyer riesca a lavorare sulla base di obiettivi di risultato chiari e condivisi .

2.2. Sistemi premianti (6/6)

*Per quale motivo non ritiene efficace il **Sistema di premialità***



Quasi la metà di chi non ritiene efficace il sistema di premialità sostiene motivazioni legate al fatto che nella realtà **non si valorizza il merito o il risultato**.
Quasi un quarto attribuisce l'inefficacia del sistema di premialità alla **forte discrezionalità** con la quale viene attribuita.
Anche la **poca chiarezza degli obiettivi** è un motivo dell'insoddisfazione.

INDICE

1. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: ASPETTI METODOLOGICI
2. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: RISULTATI E TEMI CHIAVE

2.1. Profilo professionale del buyer

2.2. I sistemi premianti

2.3. Procedure di scelta del contraente, e-procurement e GPP

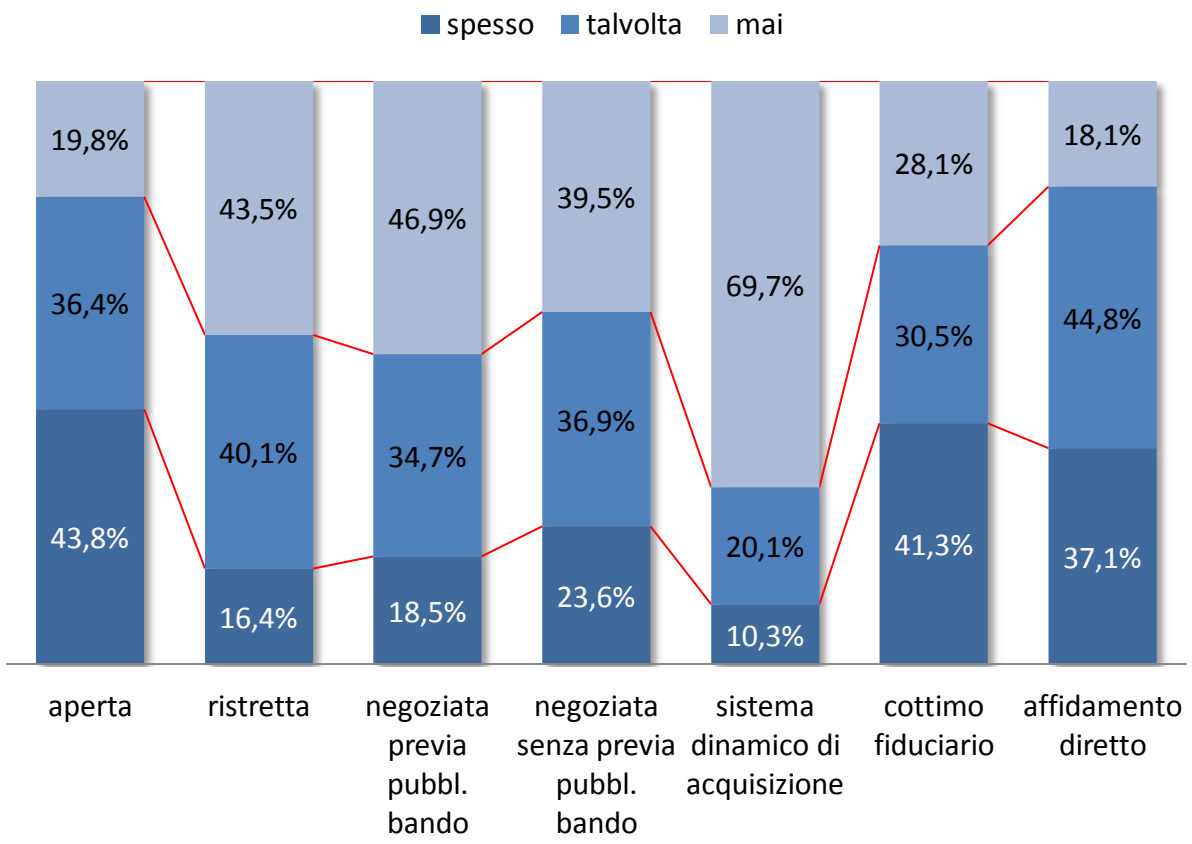
2.4. Semplificazione e valutazione della performance

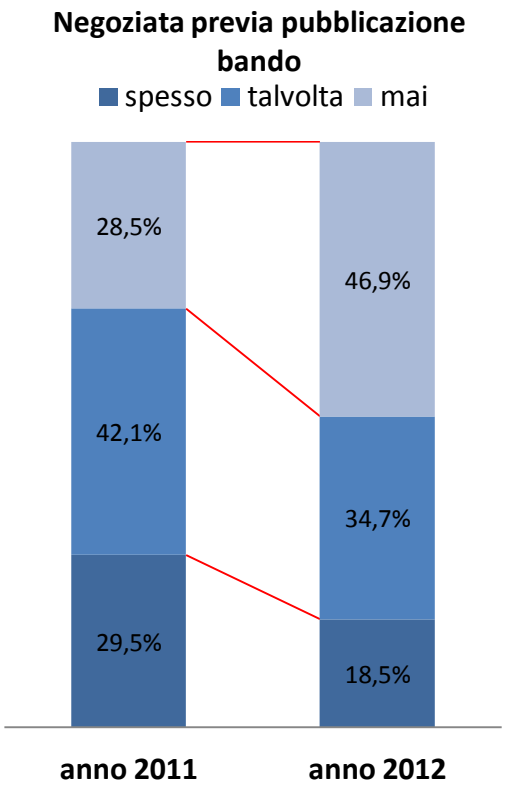
2.5. Tutela della concorrenza e trasparenza

2.6. Monitoraggio e valutazione

2.3. Le procedure di scelta del contraente

Procedure utilizzate *(percentuale sul totale)*

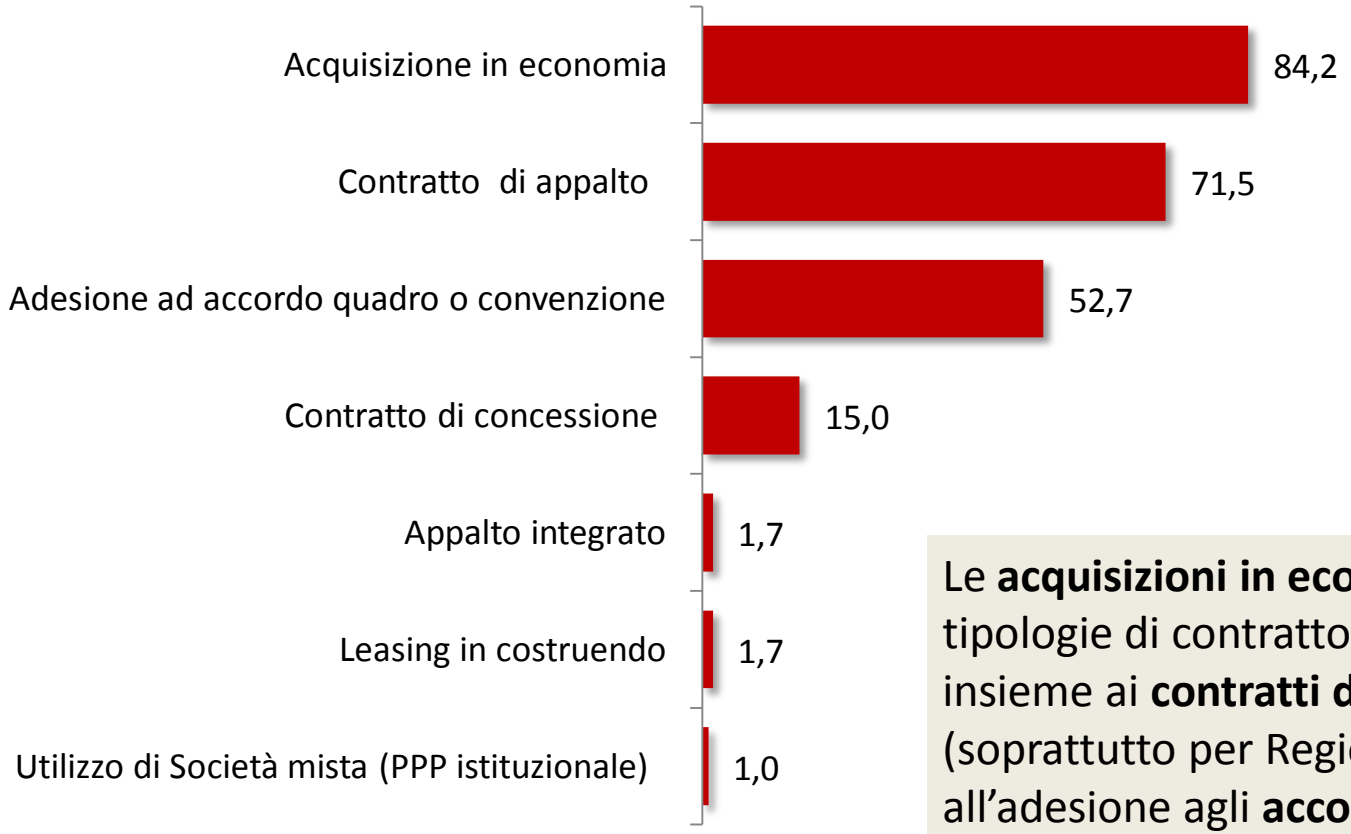




Pur essendo la **procedura aperta** ancora la più utilizzata dai buyer, appare importante anche il **cottimo fiduciario** e l'**affidamento diretto** . In calo rispetto al 2011 è la **negoziazione**, in particolare quella previa pubblicazione del bando.

2.3. Tipologia di contratti utilizzati

***Tipologia** di **contratti** utilizzati (valori percentuali)*



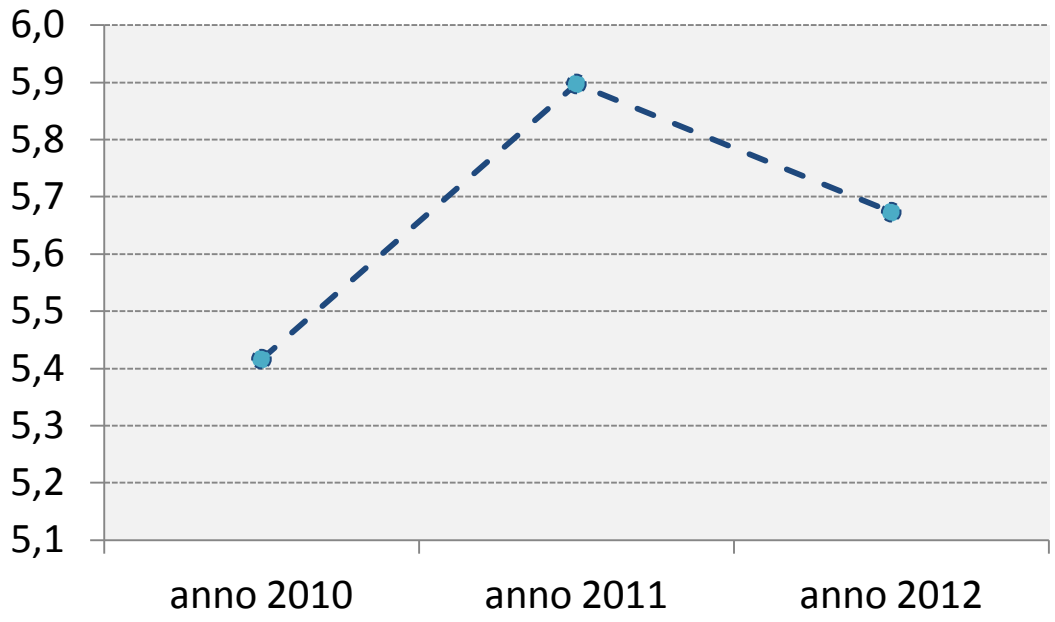
Le **acquisizioni in economia** sono le tipologie di contratto più utilizzate, insieme ai **contratti di appalto** (soprattutto per Regioni e Asl) e all'adesione agli **accordi quadro**.

PROMO P.A. FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Università di Roma Tor Vergata

2.3. L'offerta economicamente più vantaggiosa (1/2)

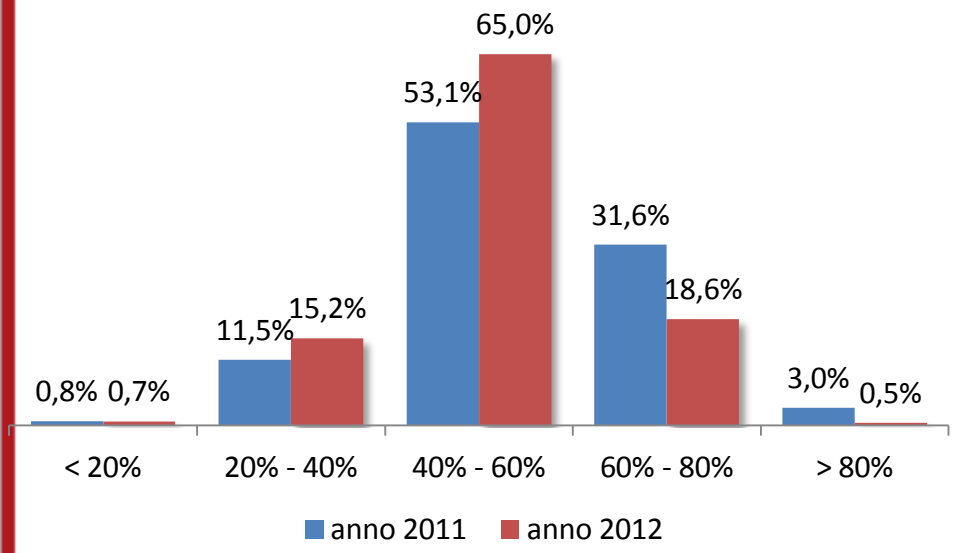
*Ricorso all'**offerta economicamente più vantaggiosa:** confronto del **livello medio di utilizzo 2010-2012** (scala da 0-10)*



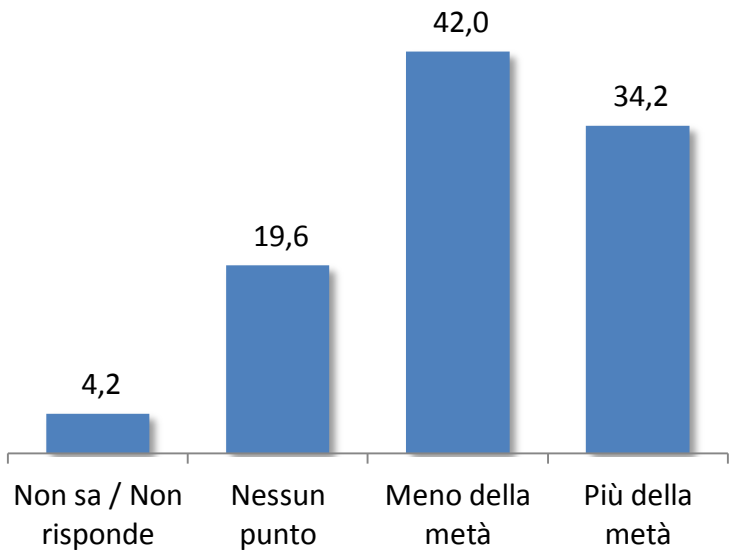
A fronte di un forte aumento nel ricorso dell'offerta economicamente più vantaggiosa dal 2010 al 2011 come criterio di aggiudicazione, cala leggermente nel 2012. Non vi sono grandi differenze tra gli Enti, con l'eccezione delle **ASL**, per il loro particolare interesse a tutelare la qualità delle forniture.

2.3. L'offerta economicamente più vantaggiosa (2/2)

*Distribuzione di punti assegnati in media alla **componente qualitativa** anni 2011 - 2012*



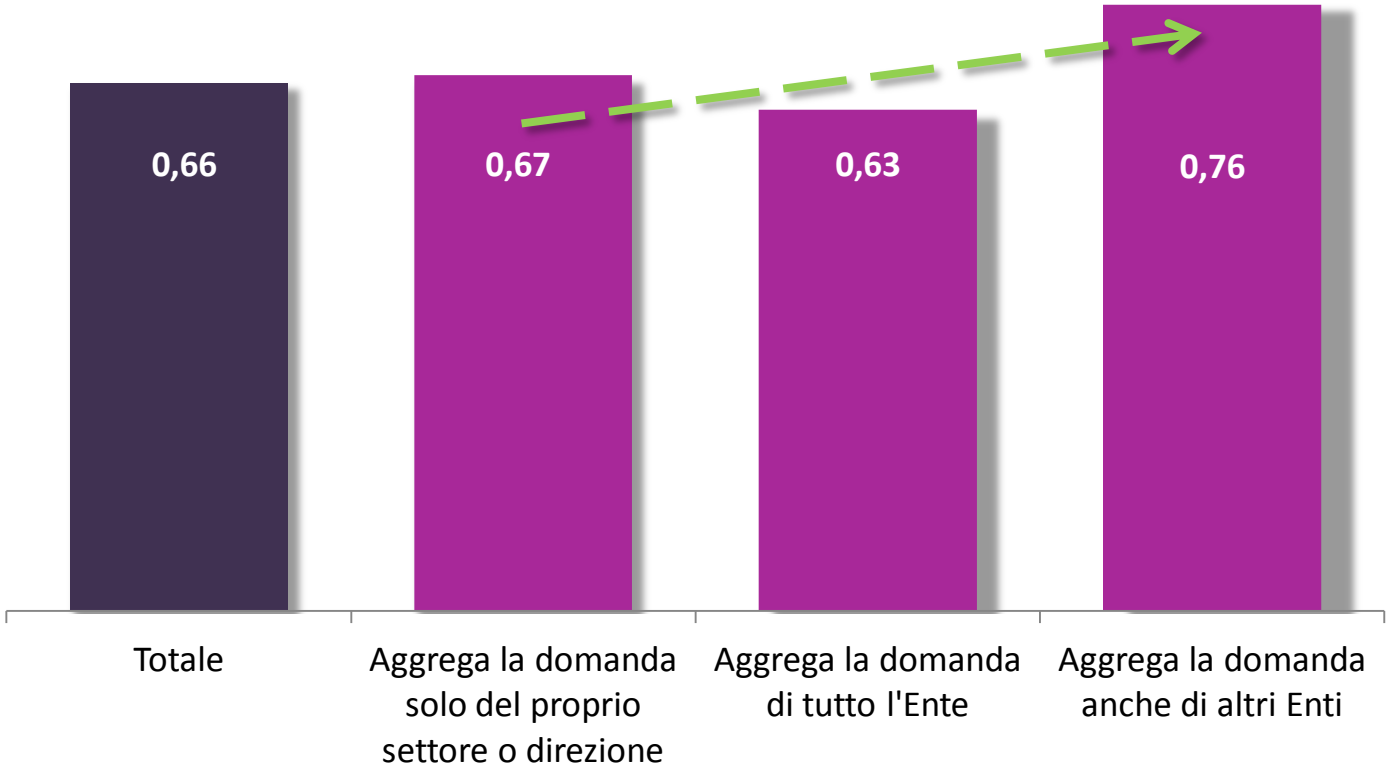
*Peso della valutazione della Commissione sulla **componente qualitativa** (valori **percentuali**)*



Nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa, la componente qualitativa è leggermente diminuita rispetto al 2011. Su tale componente il livello di **discrezionalità** della commissione è abbastanza **elevato** (incide su oltre la metà del giudizio per 1 buyer su tre).

2.3. L' e-procurement: livelli di utilizzo (2/2)

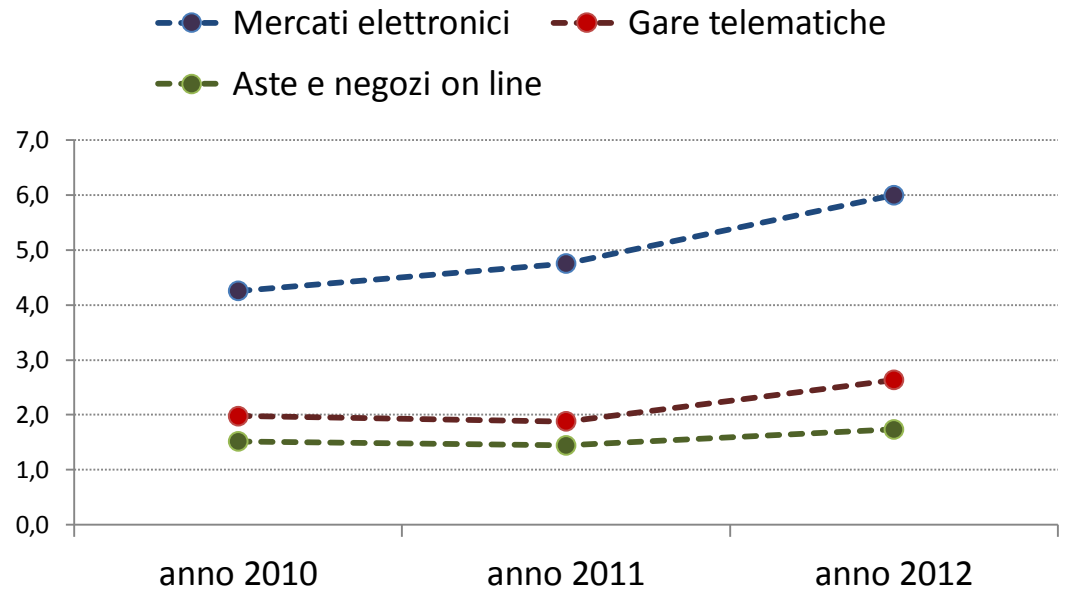
***Utilizzo dell'e-procurement**, per **livello di aggregazione della domanda** (valori percentuali)*



- L'utilizzo delle tecnologie di **e-Procurement risulta correlato in modo significativo al livello di aggregazione** della domanda.

2.3. L' e-procurement: strumenti

Utilizzo degli strumenti tecnologici *(valori percentuali, al netto dei "non indicato")*



L'uso degli strumenti è in crescita, in particolare il **mercato elettronico**.

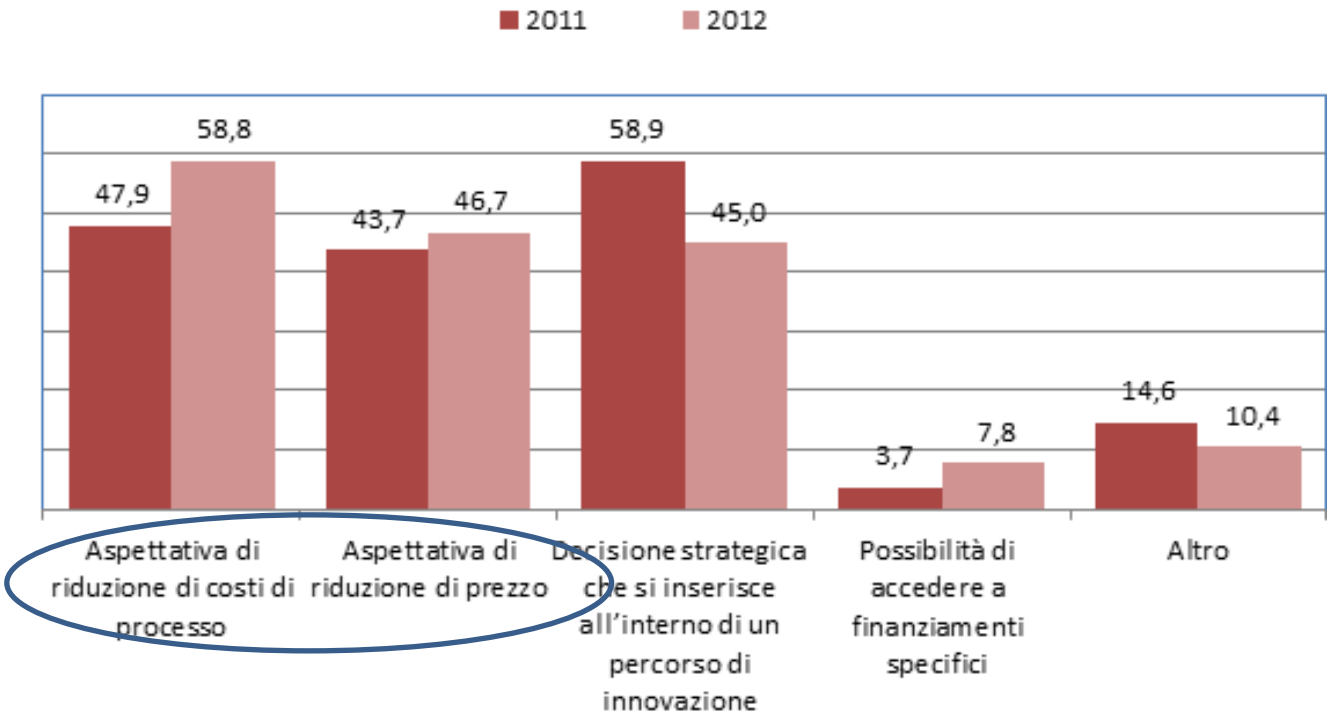
Tuttavia, il livello d'uso degli strumenti tecnologici rimane **ancora troppo basso**.

PROMO P.A. FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Università di Roma Tor Vergata

2.3. L'e-procurement: impatto

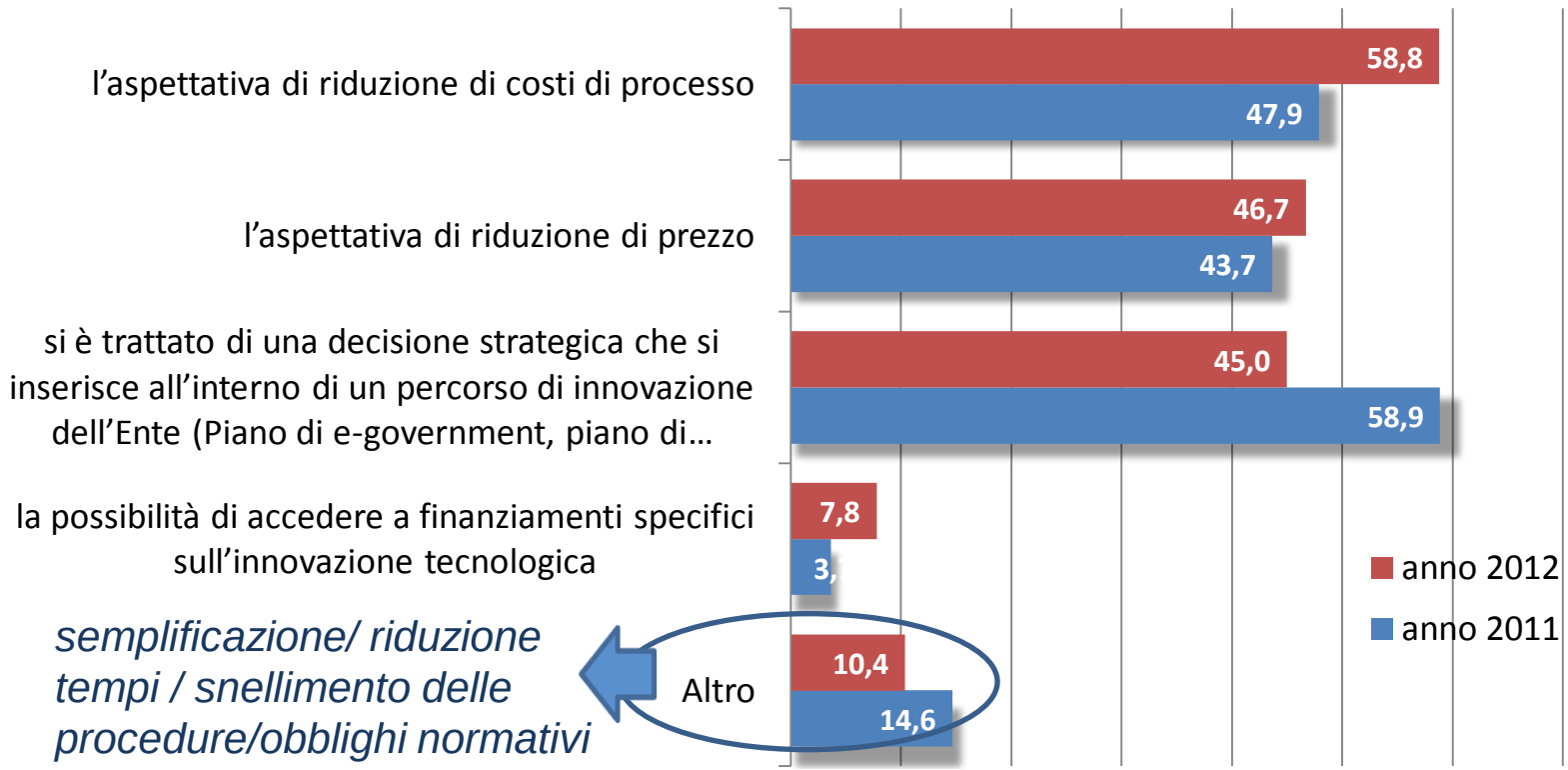
***Motivi** che hanno indotto l'ufficio ad introdurre **procedure di e-procurement** (**risposta multipla - valori percentuali-confronto 2011-2012**)*



Interrogate sulle ragioni che hanno indotto le amministrazioni ad utilizzare tecnologie innovative di acquisto, le stazioni appaltanti enfatizzano quest'anno soprattutto i fattori legati al risparmio dei costi, mentre nel 2011 era stata più enfatizzata la dimensione strategica dell'innovazione a tutto campo all'interno degli uffici . Il dato è comunque significativo e fa intravedere come **dalla funzione acquisti si possa veicolare un percorso di innovazione a tutto campo sia nei processi che nell'assetto delle competenze**.

2.3. L'e-procurement: impatto

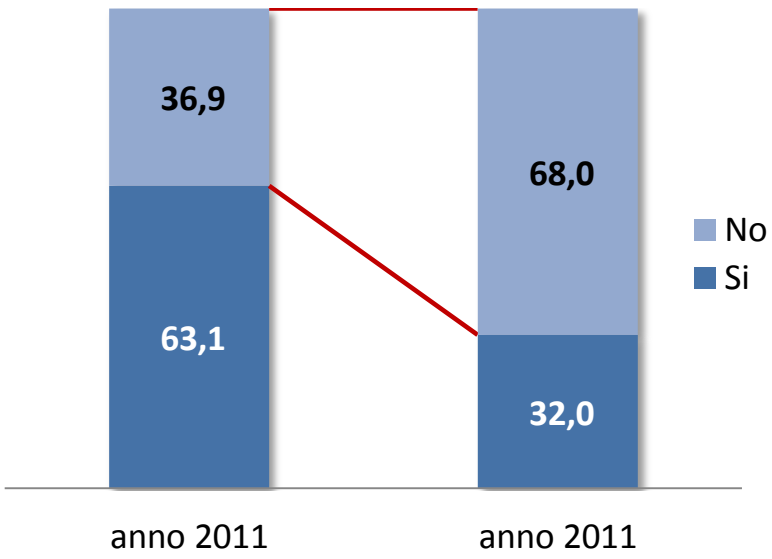
***Motivi** che hanno indotto l'ufficio ad introdurre **procedure di e-procurement** (**risposta multipla - valori percentuali**)*



La decisione di ricorrere a strumenti di e-procurement è inserita, in oltre la metà del casi, all'interno di una strategia di **riduzione dei costi del processo** che si traduce poi anche in una **riduzione di prezzo**. In quasi la metà degli uffici l'introduzione delle procedure di e-procurement si inquadra all'interno di un **percorso di innovazione** dell'Ente.

2.3. L'e-procurement: impatto

L'adozione di strumenti di e-procurement e l'innovazione nei processi di acquisto è stata accompagnata da una ***strategia di qualificazione delle competenze esistenti (valori percentuali)***



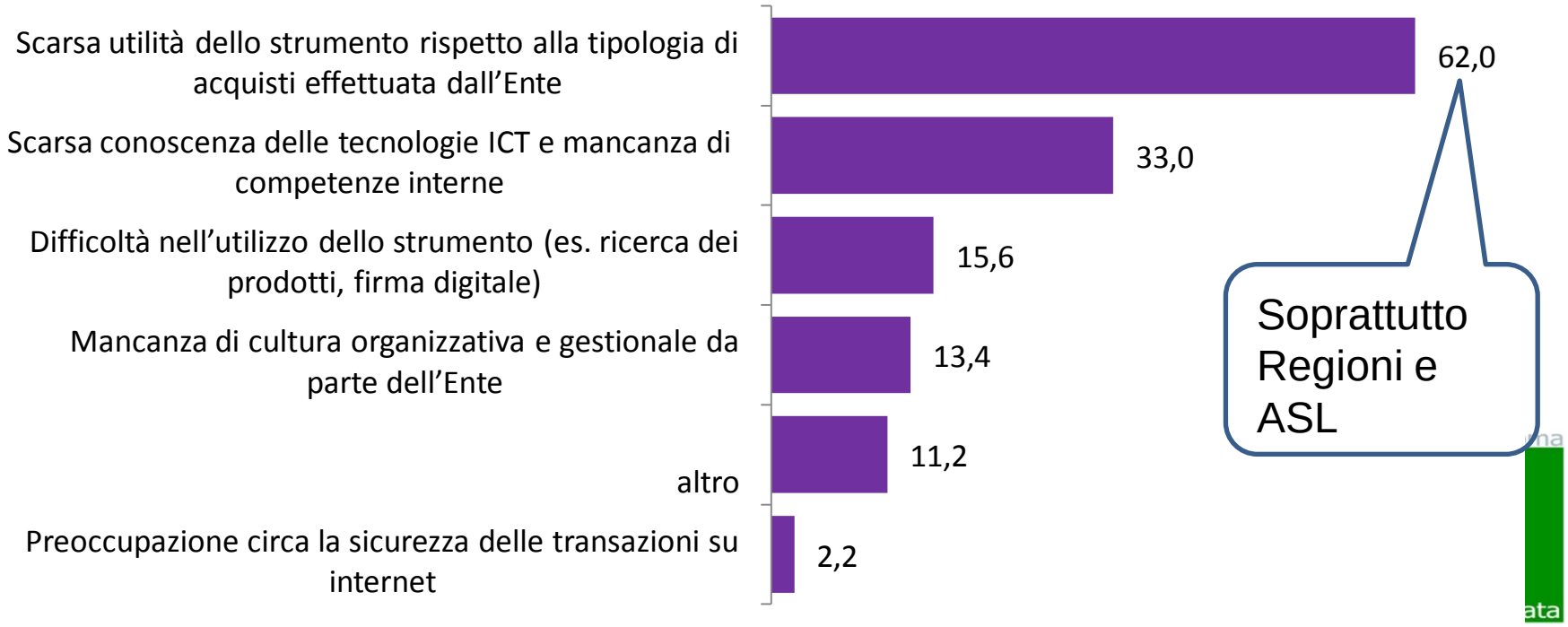
?

La decisione di ricorrere a strumenti di e-procurement è accompagnata in un caso su tre anche ad una **strategia di qualificazione o rinnovo delle competenze**: Tale aspetto è particolarmente significativo nel caso delle **Regioni** e delle **Università**.

2.3. Il mercato elettronico

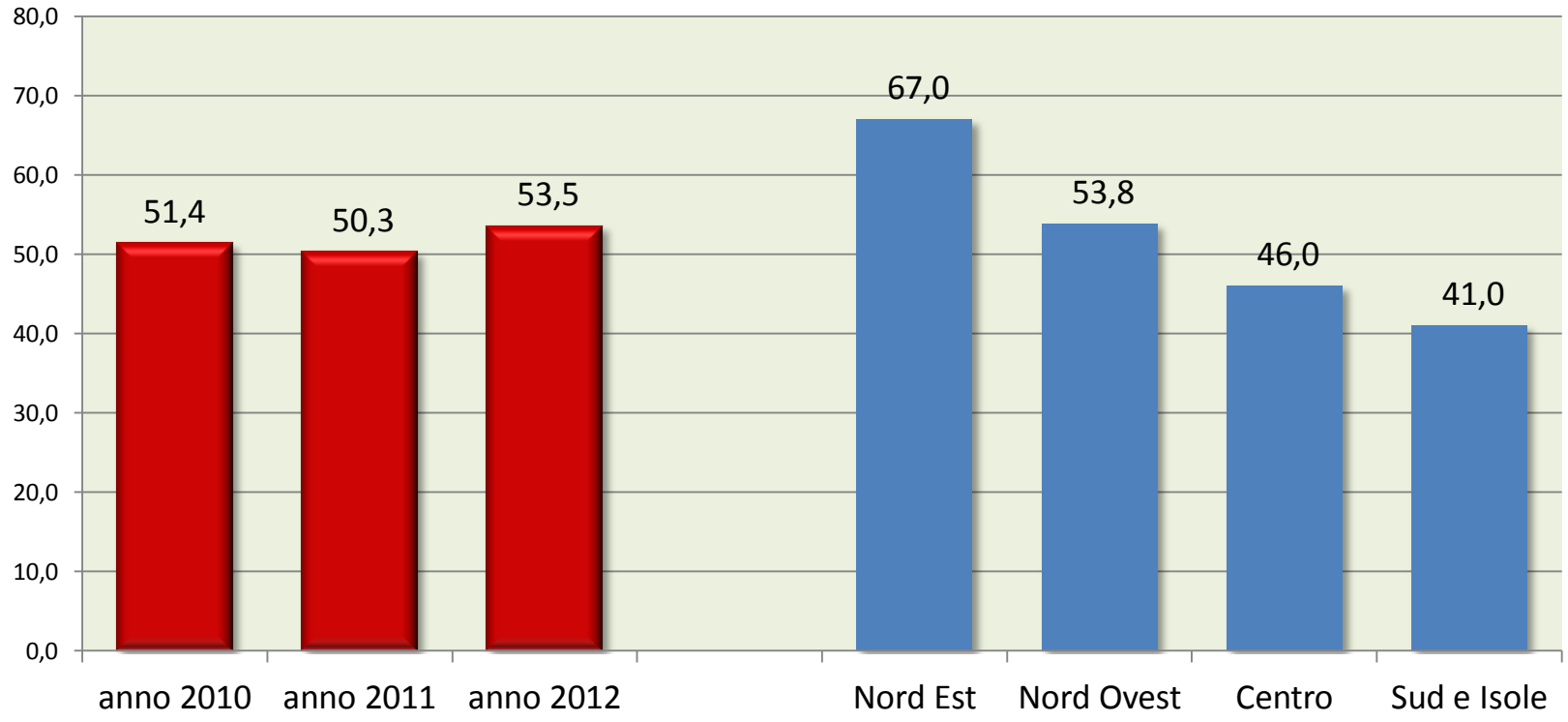
- Circa il 60% degli uffici **adotta il mercato elettronico** attraverso Consip o altre Piattaforme elettroniche regionali.
- La piattaforma di centralizzazione degli acquisti di Consip è valutata **abbastanza efficace**
- La maggioranza degli uffici (tra 60-70%) vede come benefici soprattutto un **risparmio nei costi e nei tempi**

I motivi principali che fino ad oggi hanno impedito all'Ufficio di accedere al mercato elettronico (più di una risposta possibile)



2.3 GPP: livelli di utilizzo

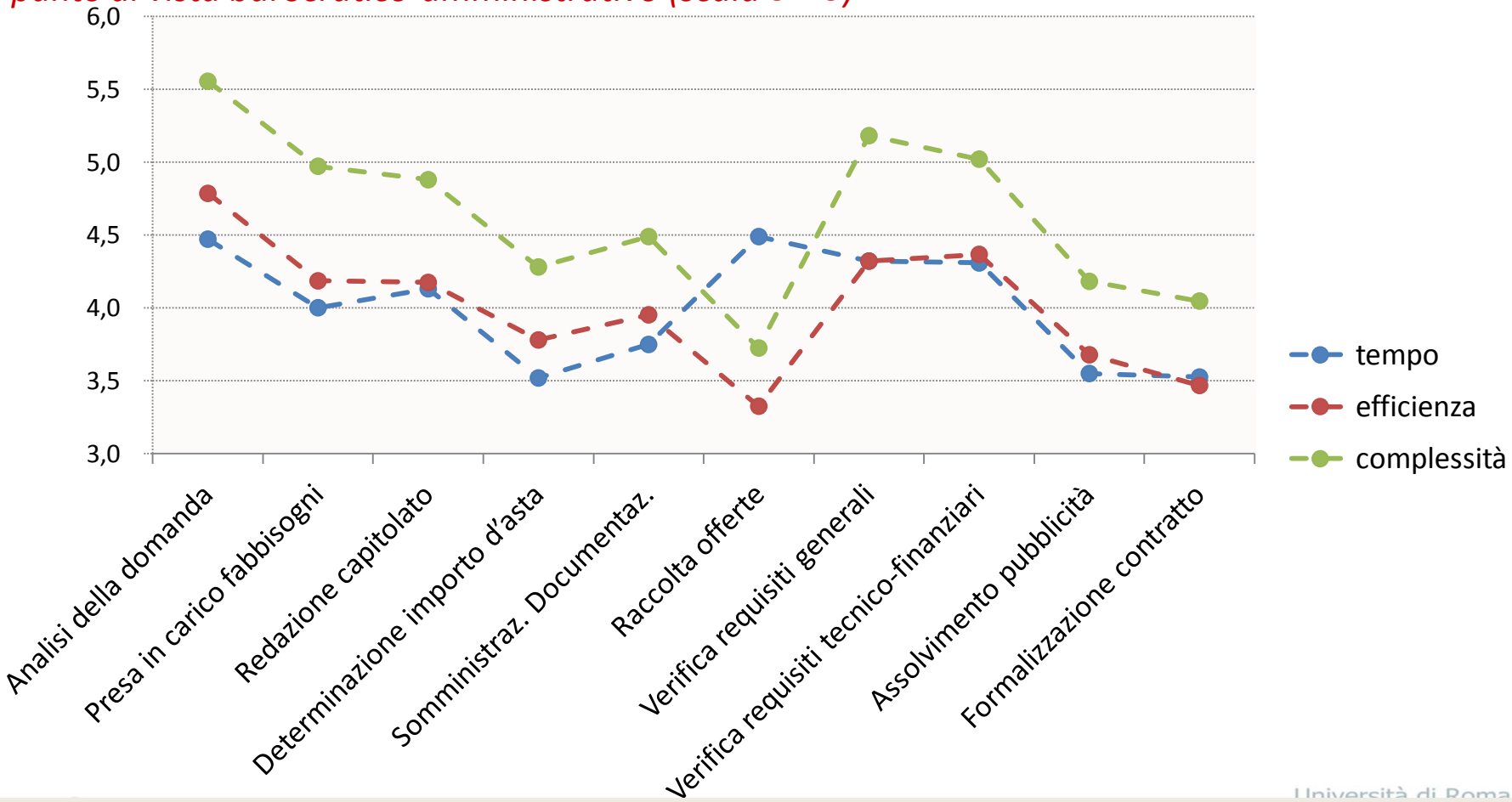
Percentuale di uffici che nell'ultimo anno ***hanno previsto in sede di gara specifiche cautele ambientali*** *(valori percentuali)*



Negli ultimi tre anni **solo poco più della metà degli uffici hanno previsto in sede di gara specifiche legate all'impatto ambientale**. E' da sottolineare la **netta differenza tra uffici del Nord e uffici del Sud**.

2.4. ONERI BUROCRATICI NELLA FILIERA E SEMPLIFICAZIONE

*Livello **medio** di **complessità** nella gestione delle diverse fasi del processo di acquisto dal punto di vista burocratico-amministrativo (scala **0-10**)*



La complessità burocratica domina sempre , eccetto per la fase di Raccolta delle offerte.

Le fasi di **analisi della domanda** e di **verifica dei requisiti generali e tecnico-finanziari** sono quelle più complesse sia dal punto di vista burocratico sia di tempo e di efficienza.

INDICE

1. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: ASPETTI METODOLOGICI

2. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: RISULTATI E TEMI CHIAVE

2.1. Profilo professionale del buyer

2.2. I sistemi premianti

2.3. Procedure di scelta del contraente, e-procurement e GPP

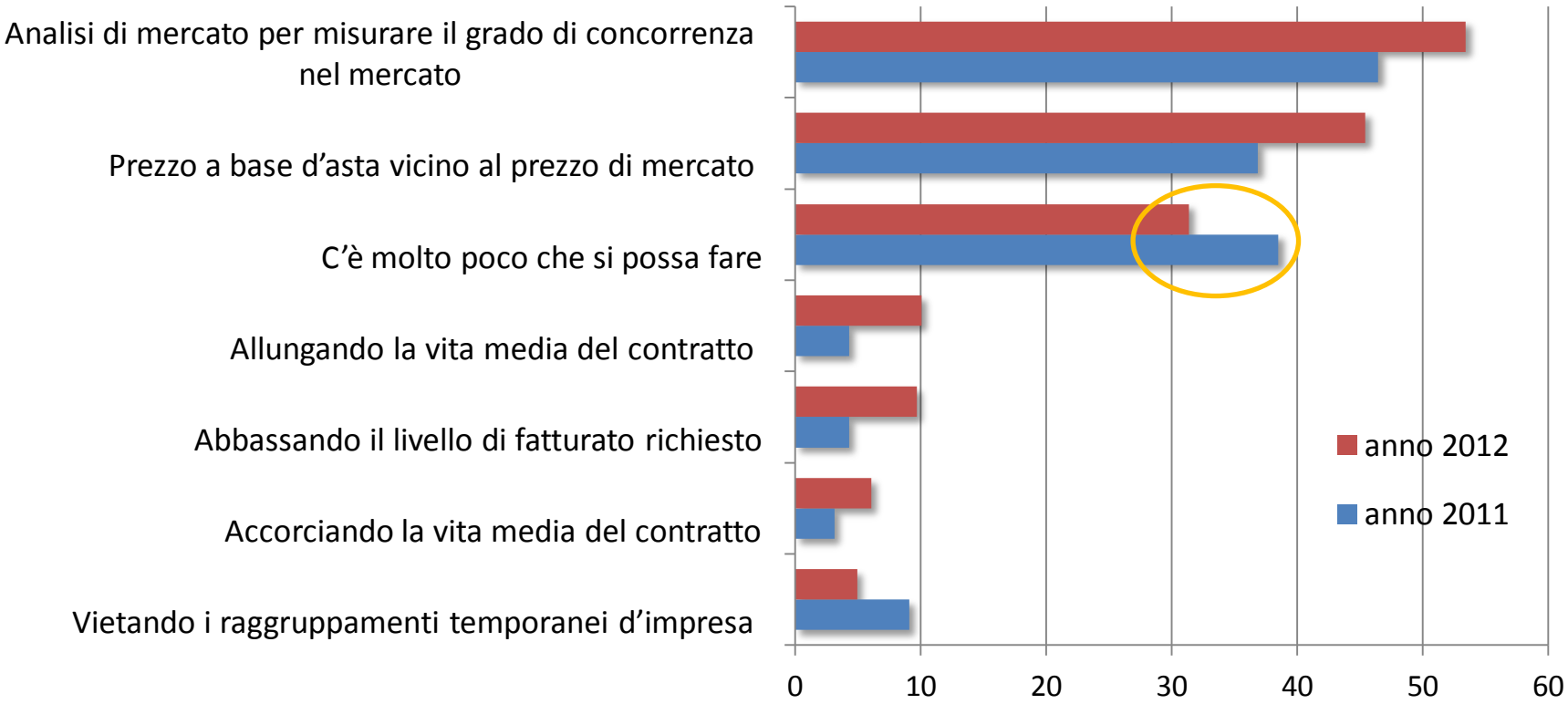
2.4. Semplificazione e valutazione della performance

2.5. Tutela della concorrenza e trasparenza

2.6. Monitoraggio e valutazione

2.5. COMBATTERE CARTELLI

*Come si tutela dalla possibilità di **un cartello** sul mercato della fornitura? (più risposte)*



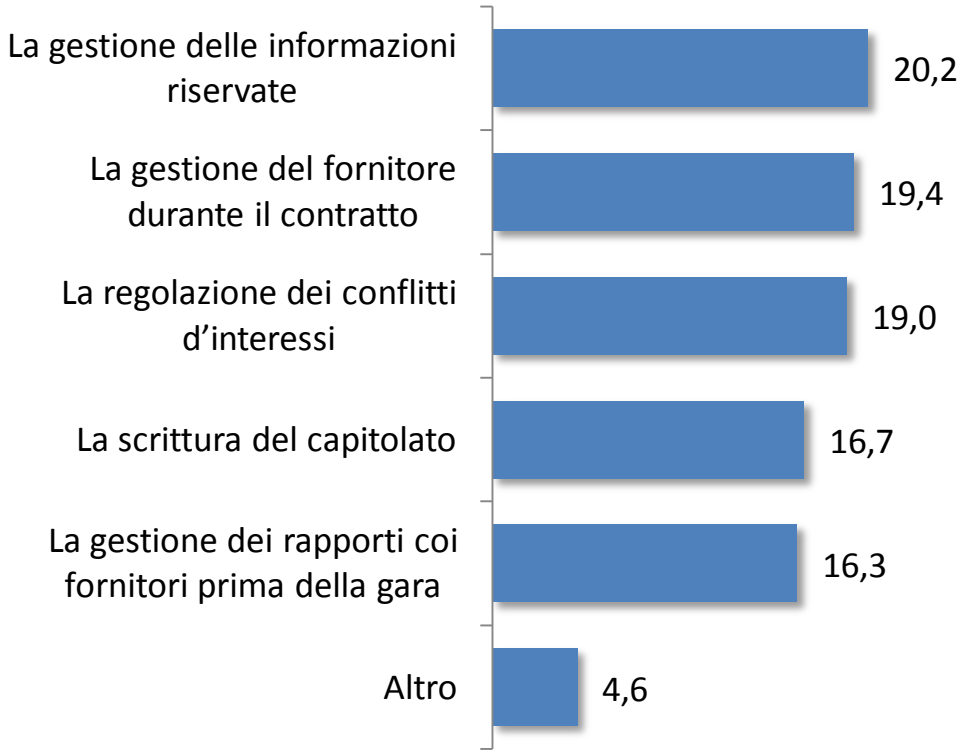
I risultati confermano che, rispetto all'anno precedente, si è ridotta la posizione dei "disfattisti" **si è ridotta la posizione dei "pessimisti"** (più presenti nel Nord-est e nel Centro) e si è invece rafforzata la posizione che è possibile contrastare gli eventuali cartelli attraverso **l'analisi della concorrenza** e un **prezzo di base d'asta più vicino a quello di mercato**.

2.5. CODICE ETICO

*Su quali **aspetti** ritenete ancora migliorabile il **codice etico** (solo chi conosce il codice, risposta multipla)*

Il codice etico è un **oggetto ancora sconosciuto per la metà** degli enti contattati, in particolare per gli uffici degli **enti locali** (Comuni, Provincie e Regioni) e dei **Ministeri**. Di contro ne sono a conoscenza gli uffici delle Università (71%) delle Partecipate (63%) e dei Ministeri(56%).

Laddove conosciuto, il codice etico viene ritenuto ancora **migliorabile** la **gestione delle informazioni riservate** e **riguardo la gestione dei rapporti coi fornitori** prima della gara. Anche il **conflitto di interessi** è ritenuto un aspetto cruciale e migliorabile.



Università di Roma Tor Vergata

INDICE

1. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: ASPETTI METODOLOGICI
2. L'INDAGINE SULLA FUNZIONE ACQUISTI: RISULTATI E TEMI CHIAVE

2.1. Profilo professionale del buyer

2.2. I sistemi premianti

2.3. Procedure di scelta del contraente, e-procurement e GPP

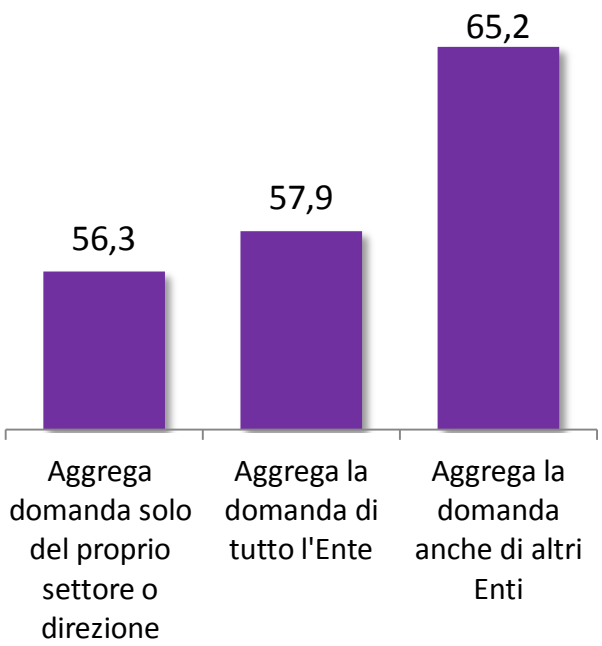
2.4. Semplificazione e valutazione della performance

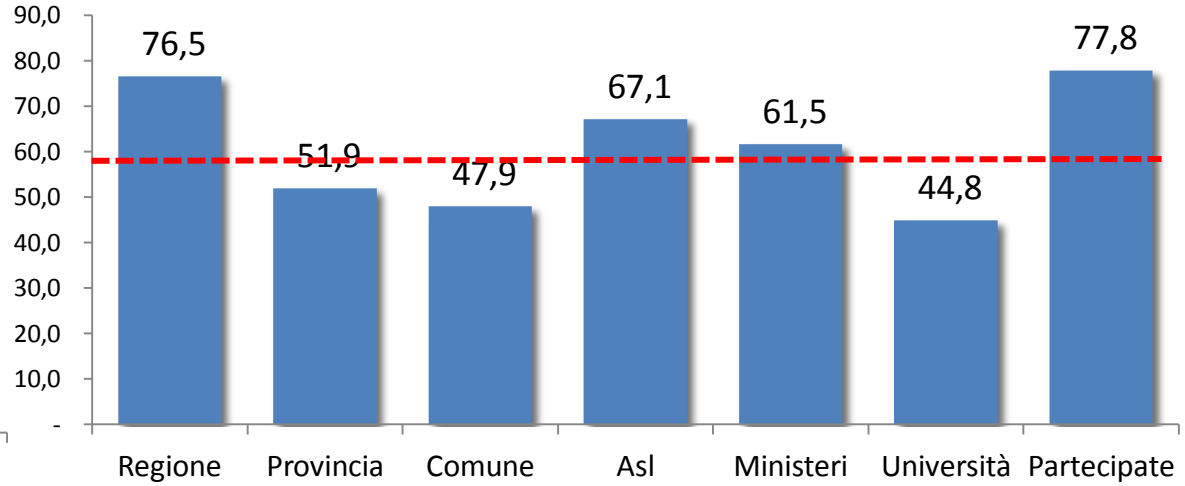
2.5. Tutela della concorrenza e trasparenza

2.6. Monitoraggio e valutazione

2.6. IL MONITORAGGIO (1/4)

***Esistenza** di forme di **monitoraggio e controllo** delle forniture, per **livello di aggregazione della domanda** e **tipologia di Ente** e (valori percentuali)*

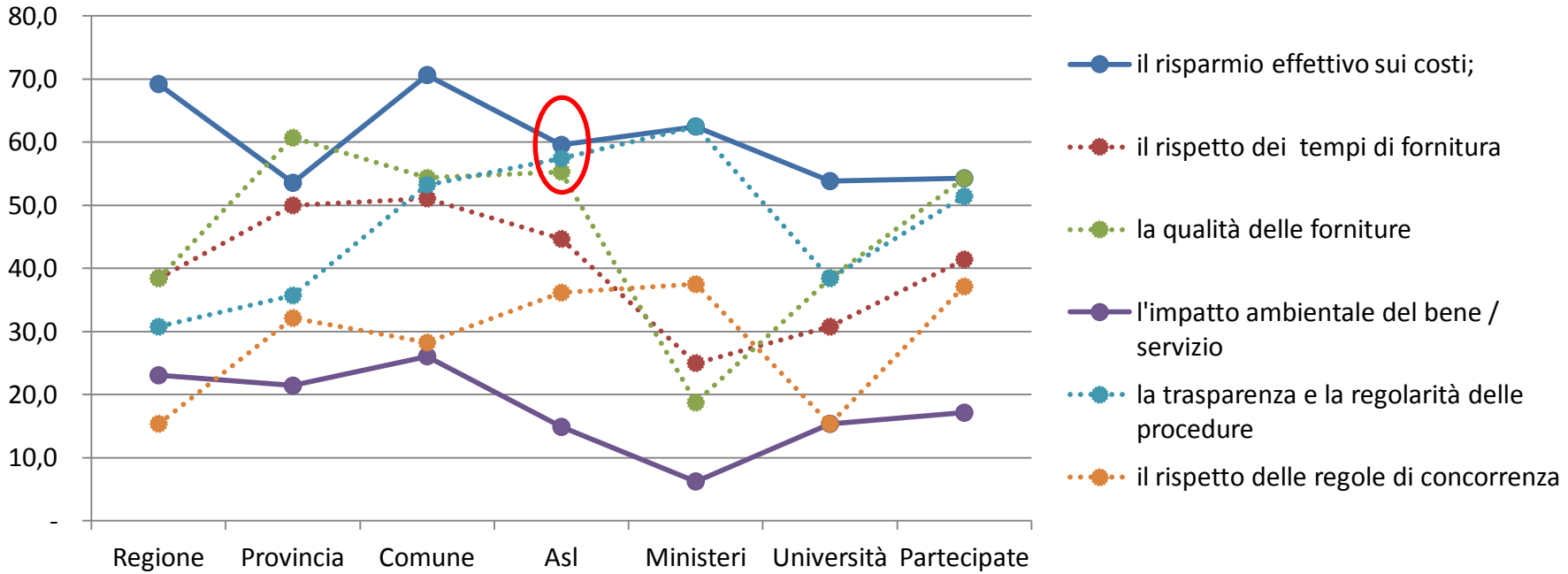




La **maggioranza** degli enti (59%) **utilizza** strumenti di monitoraggio e controllo delle forniture, che tendono ad essere più strutturati e formalizzati laddove il livello di aggregazione della domanda è più elevato. Gli Enti più attivi sono le **Regioni**, le **Partecipate** e le **ASI**.

2.6. IL MONITORAGGIO (2/4)

Oggetto *dell'attività di monitoraggio, nel caso in cui è svolto (**valori percentuali, risposte multiple**)*

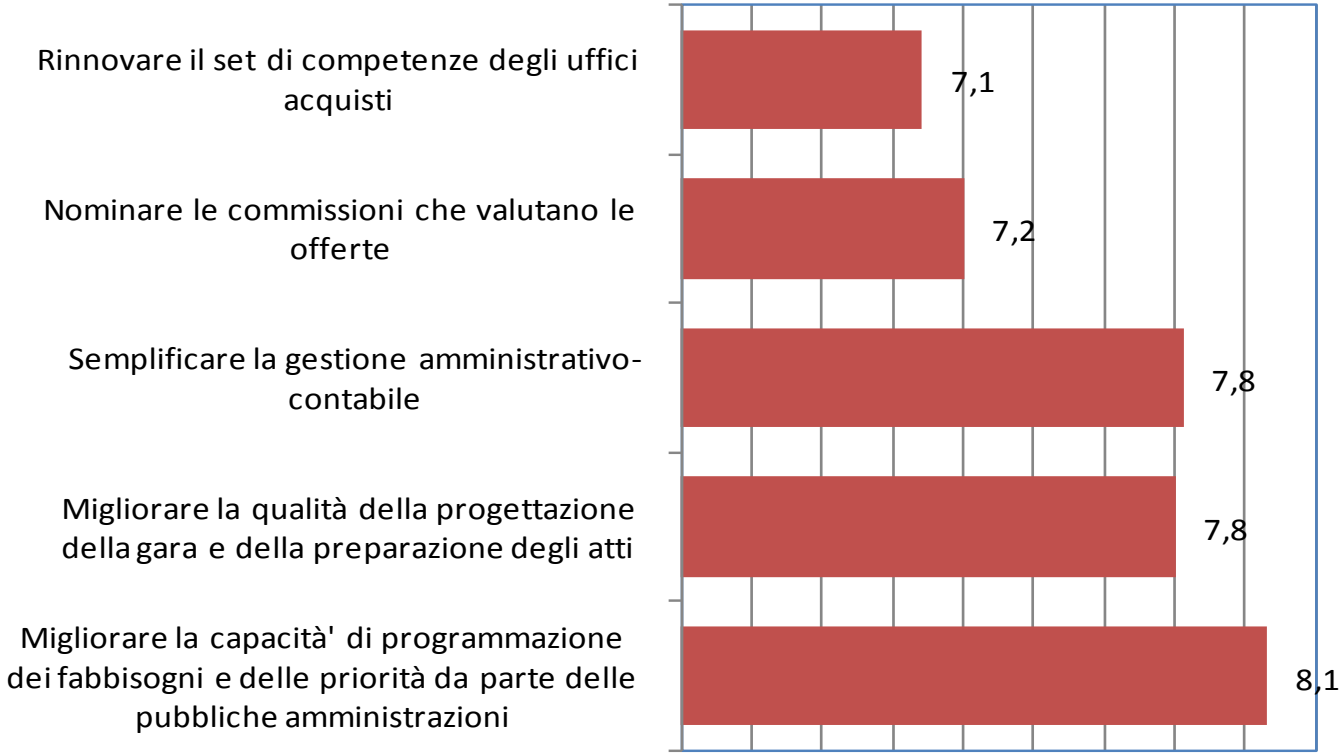


Il monitoraggio e controllo delle forniture, continua ad essere orientato soprattutto al **risparmio effettivo dei costi**, ma anche alla **regolarità delle procedure**;

nelle **ASL** risparmi sui costi, qualità delle forniture e trasparenza delle procedure hanno stesso peso. La maggioranza degli uffici svolge l'attività di monitoraggio **soprattutto durante l'esecuzione del contratto**.

2.6. IL MONITORAGGIO (4/4)

Importanza degli interventi per rendere il processo di acquisto più efficiente e rapido (indice di scala 0-10)



I funzionari acquisti, al fine di rendere il processo più efficiente e rapido, ritengono particolarmente strategica la **programmazione dei fabbisogni dell'Ente**, seguito dal miglioramento della **qualità della progettazione delle gare** e dalla **semplificazione della gestione amministrativo-contabile**.