## Le nuove professionalità in tempi di spending review

**QUARTO RAPPORTO NAZIONALE su «COME ACQUISTA LA PA»** 

Roma, 7 marzo 2014

Simone Borra, Università di Roma Tor Vergata Annalisa Giachi,
PROMO P.A. Fondazione







## 1. Le scelte metodologiche e la struttura dell'indagine





#### 1.1. GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE

- 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 nella gestione della spesa
- Consolidare la riflessione avviata già da quattro anni su come migliorare l'efficienza e l'efficacia del procurement pubblico ai fini del miglioramento della performance della PA
- Avviare una riflessione sulle fasi inerenti la gestione del contratto nonché sulle questioni della legalità e della trasparenza e controllo del processo di acquisto e sulle politiche incentivanti all'operato del responsabile acquisti.





### 1.2. Composizione del campione (1/2)

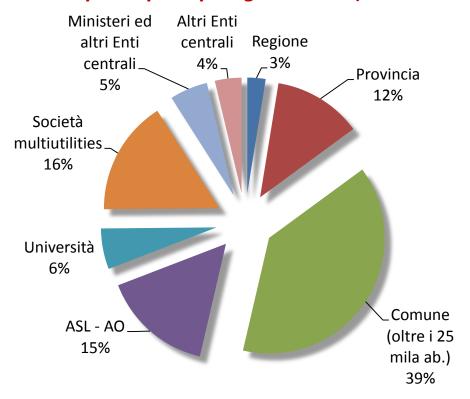
#### Composizione e copertura del campione rispetto all'universo degli Enti

		unità	
	unità nel	nell'univers	campione/
Ente	campione	0	universo
Regione	13	20	65,0%
Provincia	63	110	57,3%
Comune (oltre i 25 mila ab.)	197	357	55,2%
ASL - AO	79	146	54,1%
Ministeri e loro articolazioni territoriali	27	52	51,9%
Università	29	79	36,7%
Municipaliz., Società di Servizi, Consorzi, Società			
gestione linee stradali e ferroviarie e aeroporto	82	non disp.	non disp.
Altri Enti centrali	19	non disp.	non disp.
Totale	509		

La **copertura del campione** rispetto all'universo PA considerato nell'indagine – pur calcolabile indicativamente solo rispetto al numero degli Enti e non all'insieme (più esteso) dei loro uffici acquisti - è da ritenere **elevata**, almeno per quelle tipologie di Enti per i quali è nota la numerosità complessiva.

### 1.2. Composizione del campione (2/2)

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



L'indagine è stata realizzata tramite somministrare telefonica di un questionario con **tecnica CATI** ed ha coinvolto 509 responsabili di "uffici acquisti" di **Regioni, Province, Comuni ,ASL, Società multiutilities, Università, Ministeri ed altri enti centrali.** La distribuzione del campione ha privilegiato la più numerosa tipologia dei Comuni per i quali si è considerata la sola fascia dei medio-grandi (popolazione superiore a 25mila ab.) vuoi per circoscrivere l'universo di riferimento vuoi per includere nel campione gli enti più strutturati.

#### **INDICE**

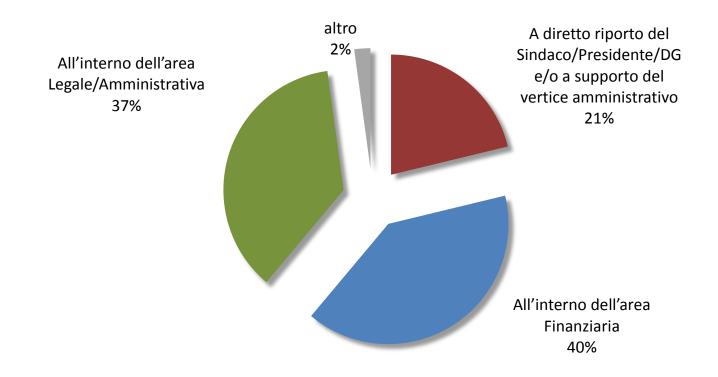
# 2. L'organizzazione della funzione acquisti : una attività sempre più strategica all'interno dell'Ente





#### 2.1. Organizzazione della funzione (1/3)

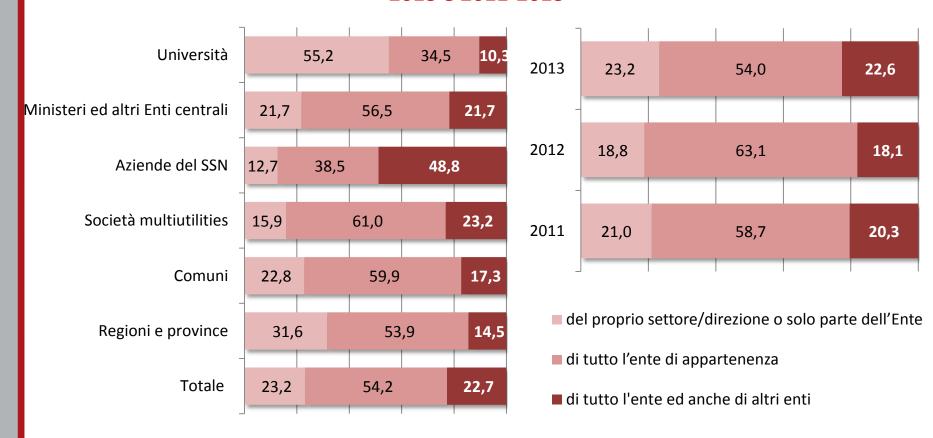
#### Collocazione dell'ufficio acquisti all'interno dell'Ente (percentuale sul totale)



Gli uffici acquisti stanno acquisendo una rilevanza sempre più importante all'interno degli Enti collocandosi in misura non irrilevante a diretto riporto del vertice politico-amministrativo per quanto ancora in prevalenza ripartita fra l'area amministrativa e quella finanziaria.

#### 2.1. Organizzazione della funzione (2/3)

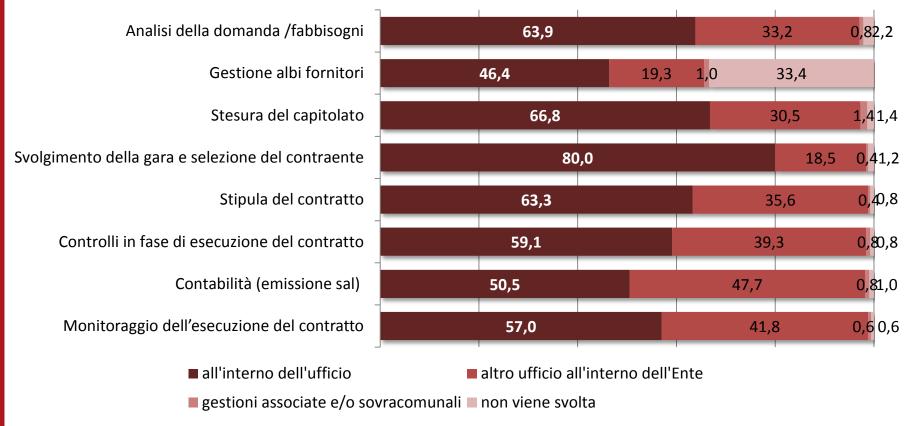
## Tipologia di aggregazione della domanda (percentuale sul totale), 2013 e 2011-2013



La **grande maggioranza** degli uffici contattati concentra la funzione in un solo ufficio: vi è una tendenza piuttosto stabile all'aggregazione della domanda sia all'interno dell'ente che fra più enti.

### 2.2. Organizzazione della funzione (3/3)

## Distribuzione del processo di appalto tra i diversi uffici o a gestioni associate (percentuale sul totale)



Con l'unica eccezione delle attività prevalentemente finanziarie e amministrative, la maggior parte delle funzioni viene svolta all'interno degli uffici e non delegata. Questo può derivare dal fatto che il 55% dei funzionari contattati svolge anche funzioni di RUP



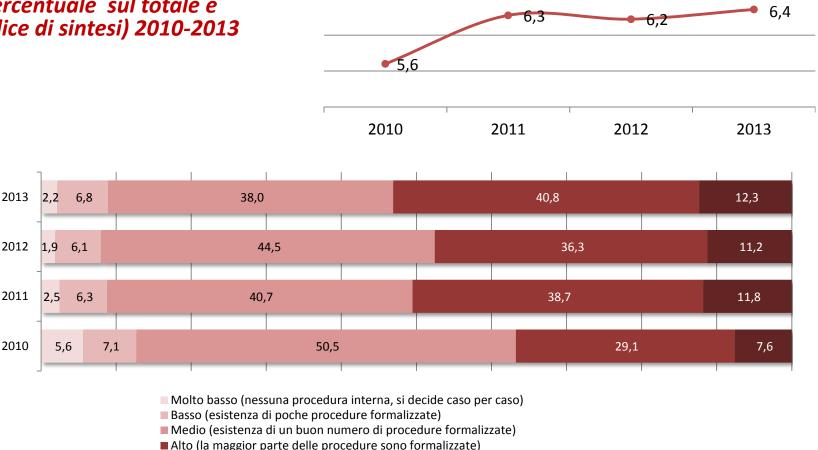
# 3. Il processo di appalto: tradizione versus innovazione negli strumenti





Livello di standardizzazione nella gestione delle procedure di affidamento (percentuale sul totale e indice di sintesi) 2010-2013

## 3.1. Analisi del processo di appalto: la standardizzazione delle procedure



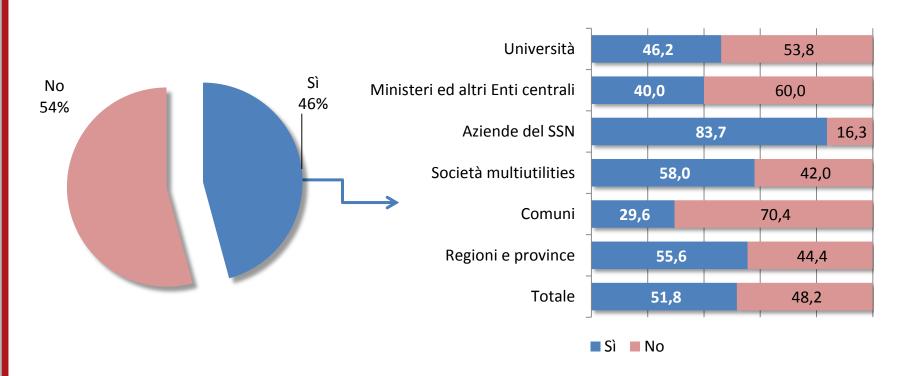
Università di Roma

Migliora negli anni il livello di standardizzazione delle procedure che è direttamente connesso ad una migliore capacità di analisi, organizzazione e programmazione dei fabbisogni di spesa.

3.1. Analisi del processo di appalto: Albi fornitori (1/3)

Presenza dell'albo fornitori (percentuale sul totale)....

.....e di albi fornitori on line (percentuale sul totale di chi ha un albo)



Meno della metà del campione dichiara di disporre di albi fornitori e di questi circa la metà ha un albo telematico (51,8%). Questa percentuale si abbassa notevolmente nei Comuni (29%).

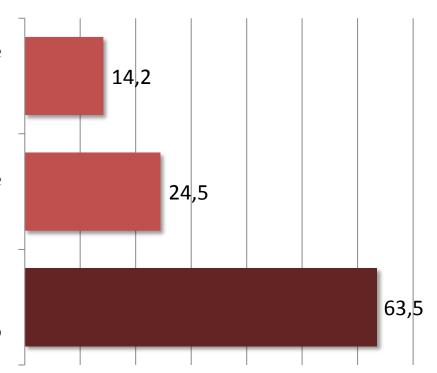
Modalità di aggiornamento Albi fornitore (percentuale sul totale di chi ha un albo, possibile risposta multipla)

## 3.1. Analisi del processo di appalto: Albi fornitori (2/3)

l'aggiornamento avviene attraverso procedure automatizzate e software dedicati, anche con coinvolgimento diretto dei fornitori

l'aggiornamento è a carico della stazione appaltante e avviene a seguito di verifiche e controlli effettuati periodicamente e a campione

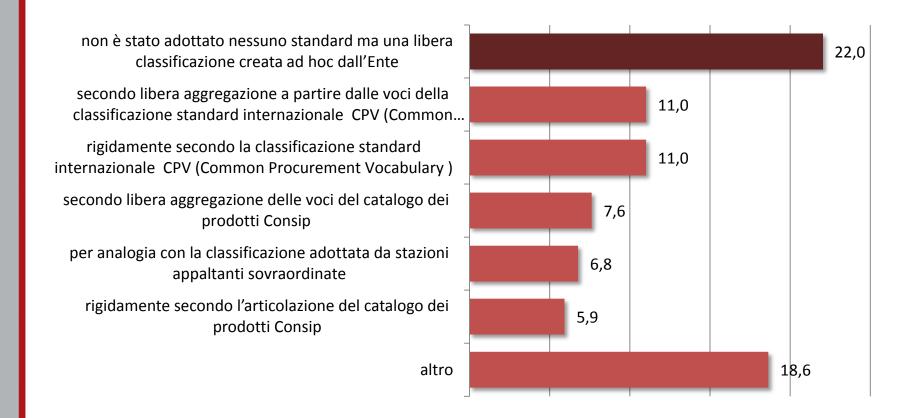
l'aggiornamento è a carico della stazione appaltante su segnalazione del fornitore qualora si verifichino modifiche al suo profilo



Le procedure di aggiornamento dell'Albo e di rotazione dei fornitori sono condotte nella grande maggioranza dei casi con metodi artigianali e poco strutturati....

Standard di costruzione delle categorie merceologiche dell'Albo telematico (percentuale sul totale di chi ha un albo)

## 3.1. Analisi del processo di appalto: Albi fornitori (3/3)



....così come artigianali risultano le **metodologie di costruzione dell'Albo**, che non segue, almeno nel 20% dei rispondenti, standard condivisi a livello di categoria merceologica ma classificazioni ad hoc definite dalla stessa stazione appaltante.

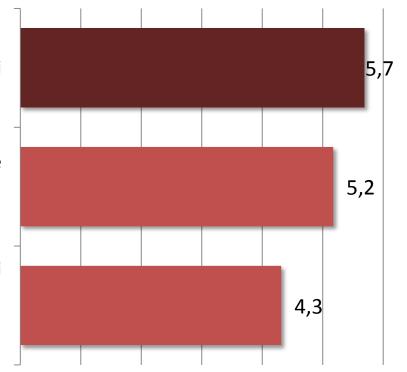
#### Giudizio sul sistema dell'avvalimento (indice di sintesi, scala 0-10)

## 3.2. Analisi del processo di appalto: analisi e verifica dei requisiti

L'avvalimento è uno strumento rischioso in quanto utilizzato per aggirare gli ostacoli posti dai requisiti di partecipazione

L'avvalimento rende più complessa la gestione del contratto ed i rapporti con la ditta esecutrice

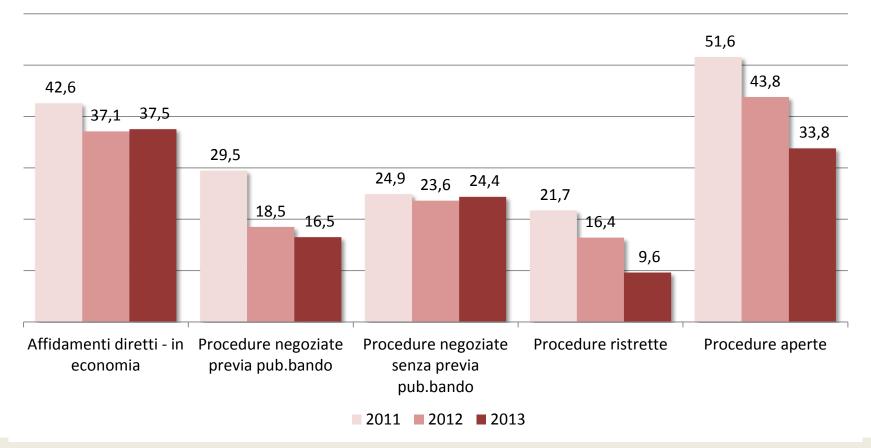
L'avvalimento è uno strumento capace di favorire l'ingresso nel mercato di nuove imprese favorendo così una più sana concorrenza



In materia di avvalimento **prevalgono le perplessità**; il giudizio che prevale è quello di ritenere questo strumento esposto al rischio che sia utilizzato solo per aggirare i problema dei requisiti e non per favorire una maggiore concorrenza.

Frequenza nell'utilizzo delle diverse procedure di scelta del contraente (percentuale sul totale di casi in cui vi si ricorre «spesso»), 2011-2013

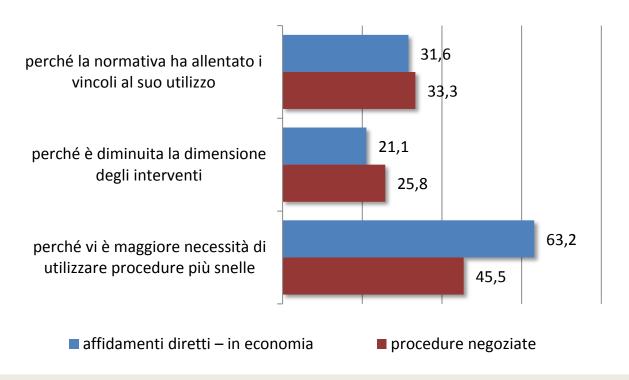
# 3.2. Analisi del processo di appalto: procedure di scelta del contraente (1/2)



Nel triennio si assiste ad un calo delle procedure aperte che sono gradualmente «sostituite» dagli affidamenti diretti, che riguardano comunque contratti di piccola dimensione (con l'unica eccezione delle SSN) e dalle procedure negoziate. Il dato è condizionato dalla prevalenza nel campione di amministrazioni comunali che erogando servizi diretti ai cittadini, hanno la necessità di effettuare questo tipo di acquisti

## 3.2. Analisi del processo di appalto: procedure di scelta del contraente (2/2)

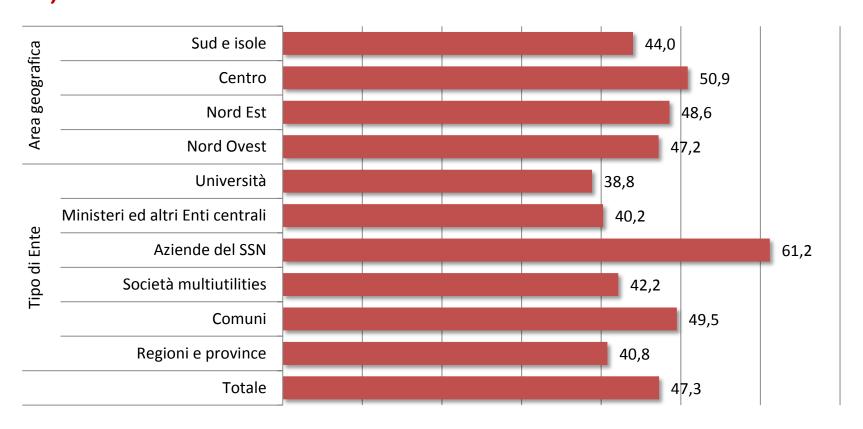
## Affidamenti diretti e negoziate: motivo per i quale è aumentato il ricorso (percentuale sul totale)



Sia gli affidamenti diretti che le procedure negoziate, pur molto diverse tra di loro, hanno conosciuto un notevole incremento numerico nell'ultimo biennio. Di entrambe si apprezza la **snellezza** e la **minor complessità** rispetto alle procedure aperte (con l'eccezione delle ASL dove si evidenzia l'allentamento dei vincoli normativi)

Incidenza del ricorso al criterio dell'OEPV rispetto al massimo ribasso (percentuale media)

## 3.2. Analisi del processo di appalto: il criterio di aggiudicazione



Nei casi in cui la normativa lo consente, meno della metà del campione, nella scelta del criterio di aggiudicazione, **privilegia la qualità preferendo l'offerta economicamente più vantaggiosa**. L'OEPV è più diffusa nelle aziende del SSN.



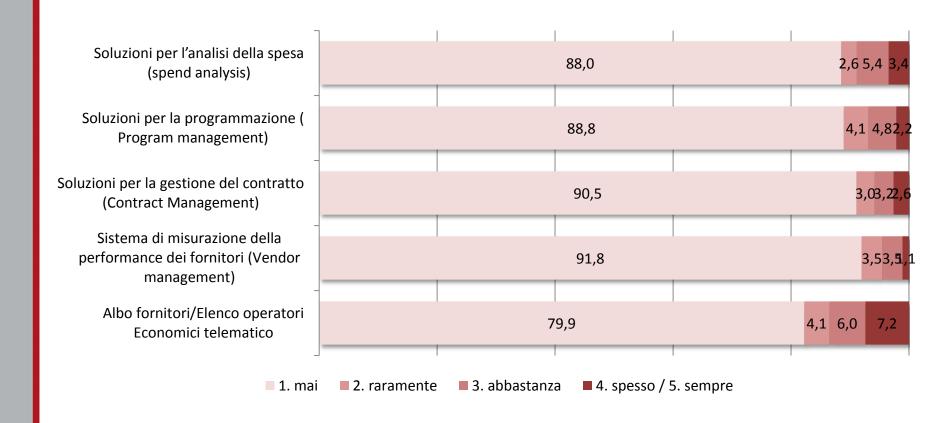
# 4. Tecnologie evolute per la gestione degli acquisti





#### Livello di utilizzo di strumenti tecnologici evoluti per la gestione degli acquisti pubblici (percentuale sul totale)

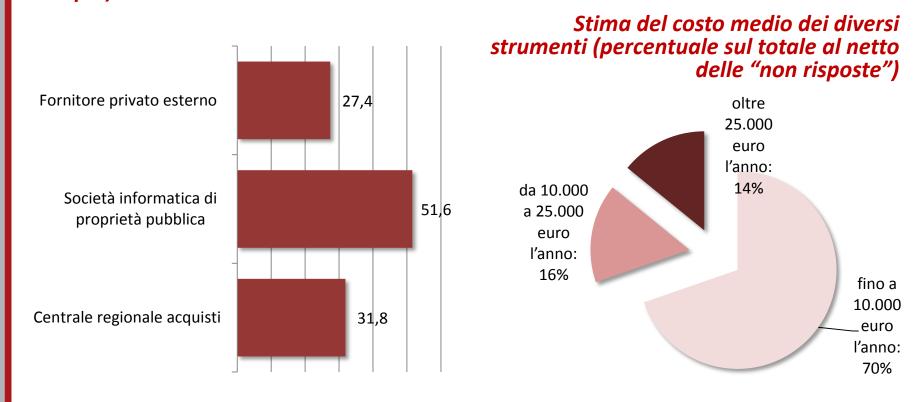
## 4.1. Tecnologie evolute per la gestione degli acquisti: quali?



Il livello di utilizzo di **soluzioni tecnologiche evolute**, cioè di strumenti di gestione della spesa avanzati, capaci di intervenire su tutte le fasi del processo, appare essere ancora contenuto.

Soggetti che forniscono gli strumenti tecnologici (percentuale sul totale di chi usa strumenti tecnologici, possibile risposta multipla)

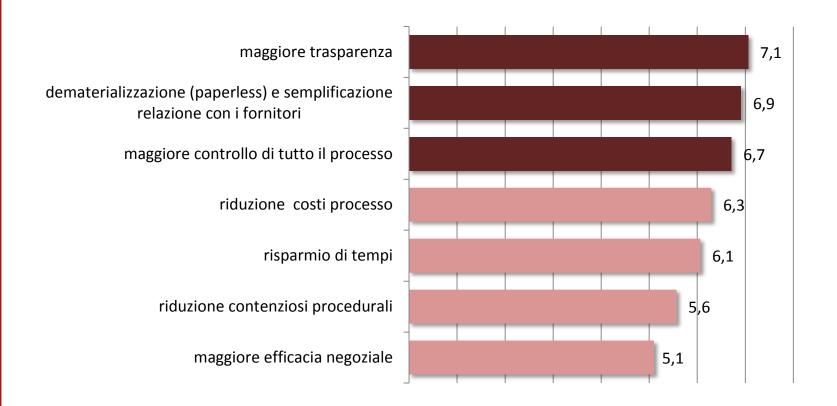




Il 51% degli Enti che utilizzano strumenti tecnologici evoluti, lo fa attraverso soluzioni messe a disposizione dalle società informatiche di natura pubblica. L'investimento in queste soluzioni non è elevato in termini assoluti ma l'incidenza varia molto in base alla dimensione dell'Ente.

## Principali vantaggi derivanti dall'utilizzo degli strumenti informatici (indice di scala 0-10)

## 4.3. Tecnologie evolute per la gestione degli acquisti : vantaggi percepiti



Chi utilizza le tecnologie apprezza in particolare i benefici in termini di **trasparenza**, dematerializzazione e controllo del processo



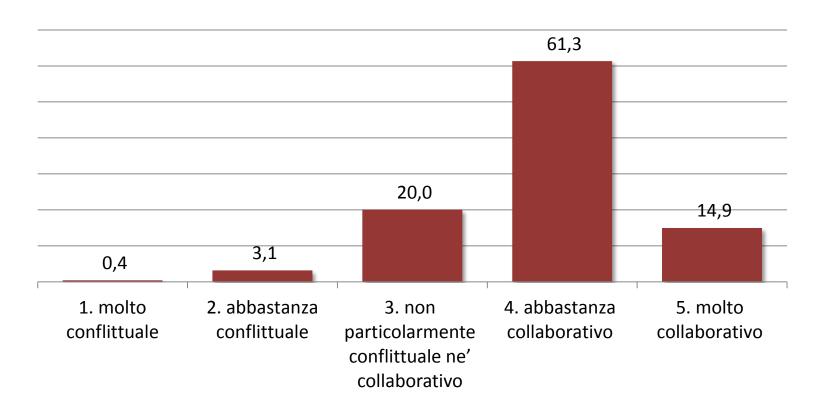
# 5. Rapporto con i fornitori e valutazione della performance: una relazione poco conflittuale





## 5.1. Rapporto con i fornitori singoli

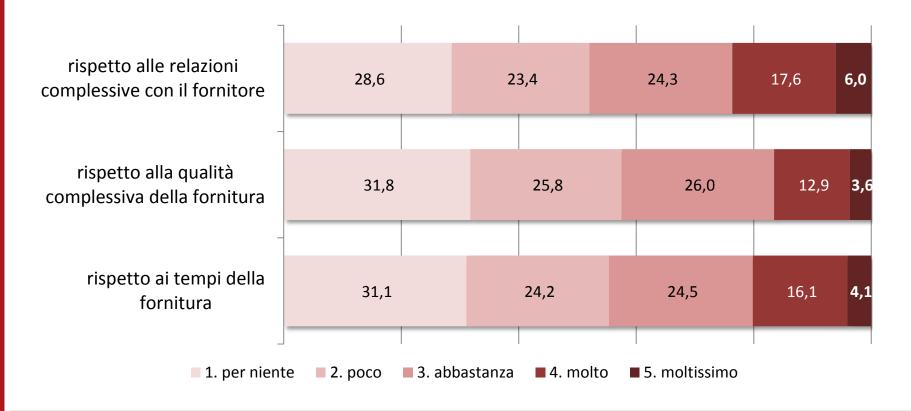
## Valutazione del rapporto con i fornitori (valori percentuali)



Il rapporto tra stazioni appaltanti e fornitori viene ritenuto in generale positivo

Rispetto ad un fornitore singolo quanto valuta più problematico il rapporto con i fornitori riuniti in un raggruppamento temporaneo (indice di sintesi scala 0-10 e percentuale sul totale)

## 5.2. Rapporto con i fornitori riuniti in partenariato



I partenariati tra imprese sono valutati positivamente e non sembrano determinare particolari criticità, né sul fronte della qualità della fornitura, né rispetto ai tempi, né rispetto al rapporto complessivo con le aziende.

### 5.3. La valutazione della performance

Obiettivi del sistema di valutazione della performance (indice di sintesi scala 0-10 e percentuale sul totale)

Disincentivare i comportamenti

scorretti

Premiare i fornitori più performanti

Ottenere un contributo valutativo oggettivo e responsabile da parte

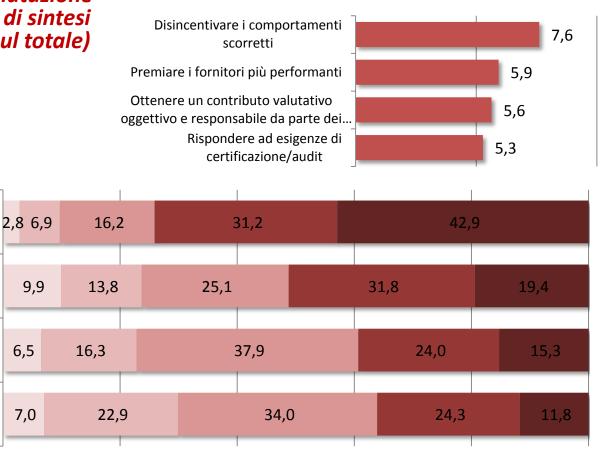
dei clienti interni

Rispondere ad esigenze di

certificazione/audit

■ 1. per niente

**2.** poco



■ 4. molto

■ 5. moltissimo

Università di Roma

**Disincentivare i comportamenti scorretti** è l'obiettivo più rilevante di un sistema di valutazione della performance dei fornitori. In questo senso si esprime oltre il 70% del campione.

■ 3. abbastanza

#### **INDICE**

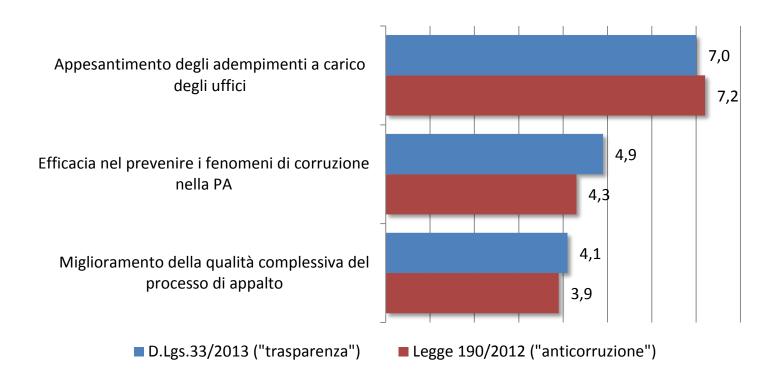
# 6. Legalità, trasparenza e anticorruzione: l'inefficacia della normativa vigente





Effetti e ricadute della Legge 190/2012, Legge cd. Anticorruzione e del Dlgs. n. 33/2013 (indice di sintesi, scala 0-10)

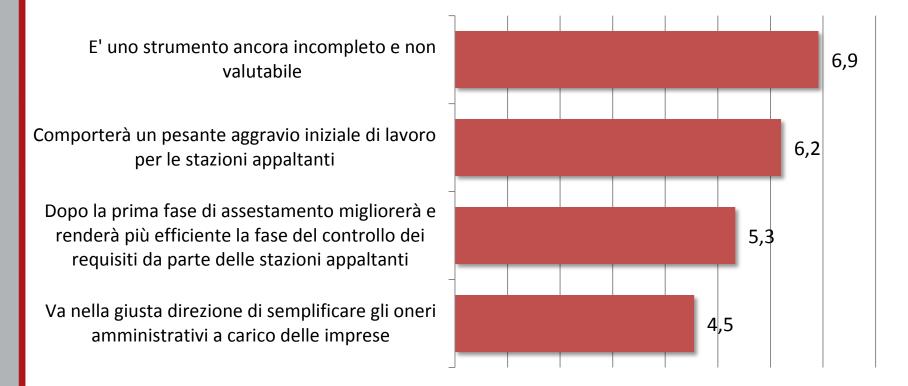
# 6.1. Legalità, trasparenza e anticorruzione: l'impatto delle normative recenti



Sia per la **Legge Anticorruzione** che per **D.lgs. 33/2013** sulla **Trasparenza** l'elemento negativo dell'appesantimento burocratico supera significativamente gli effetti positivi sull'efficacia e sulle ricadute sulla qualità del processo che sono ritenuti nel complesso insoddisfacenti (indice inferiore al valore di «soglia» 5).

Giudizio sul nuovo sistema AVCPASS dell'Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici per la verifica automatica dei requisiti (indice di sintesi scala 0-10)

# 6.2. Legalità, trasparenza e anticorruzione: l'impatto delle normative recenti



Le stazioni appaltanti **sospendono il giudizio** e, in parte, temono, almeno nella fase iniziale di start up del nuovo sistema, un **aggravio procedurale e burocratico** (giudizio pari a 6,2 in scala 0-10. Vi è però anche la consapevolezza che dopo una prima fase di assestamento la nuova procedura migliorerà e renderà più efficiente la fase del controllo dei requisiti da parte delle stazioni appaltanti



## 7. Spending review e impatto sulla gestione del contratto





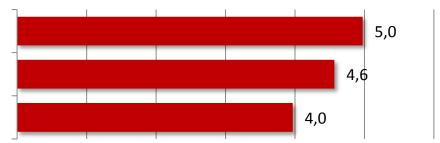
## Valutazione delle criticità legate alla gestione del contratto (indice di sintesi, scala 0-10)

## 7.1. Criticità nella gestione del contratto (1/3)

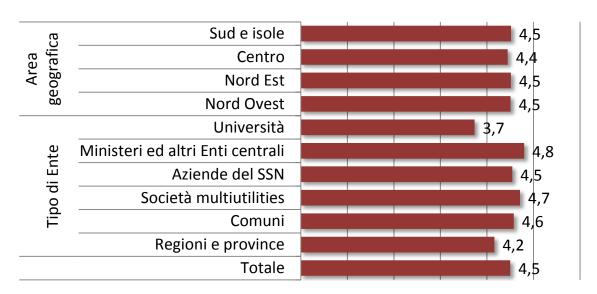
riduzione della qualità complessiva della fornitura a causa dei crescenti ribassi anche in caso di OEPV

scostamenti nei tempi e nei costi della fornitura

criticità legate all'assetto competitivo dell'impresa e alla sua permanenza nel mercato



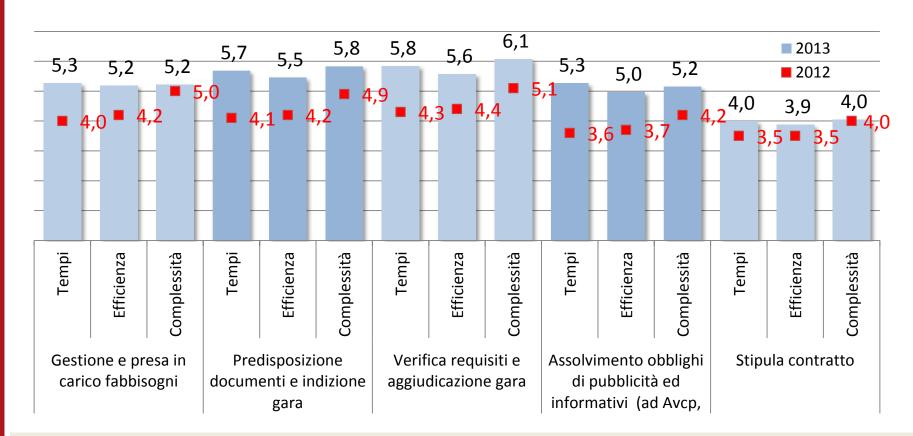
Valutazione delle criticità legate alla gestione del contratto (indice medio per area e tipo di ente)



In fase di gestione del contratto le criticità maggiori segnalate dai buyer riguardano la **riduzione complessiva della qualità dei contratti** a causa dei ribassi crescenti, nonché gli scostamenti di tempi e di costo. Università, Regioni e Province avvertono minori problemi; omogenea la situazione fra le macroaree.

## 7.1. Criticità nella gestione del contratto (2/3)

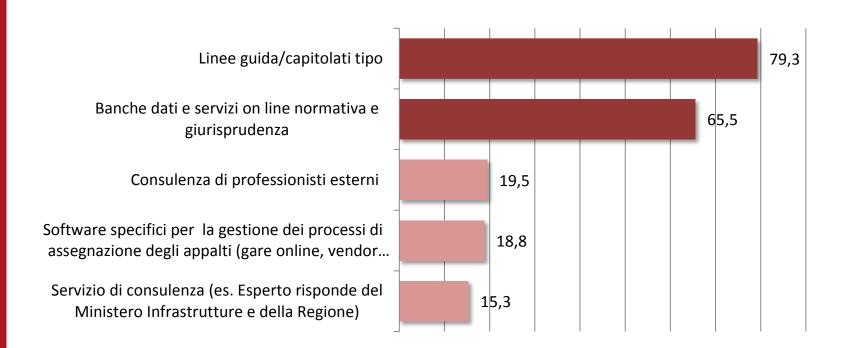
Attività più critiche in termini di tempi, efficienza complessiva e complessità burocratica delle diverse fasi processo di affidamento (indice di sintesi, scala 0-10)



Verifica dei requisiti e predisposizione dei documenti di gara restano le attività che pongono i maggiori problemi. Tutte le attività aumentano nell'ultimo anno il loro livello di criticità.

## 7.1. Criticità nella gestione del contratto (3/3)

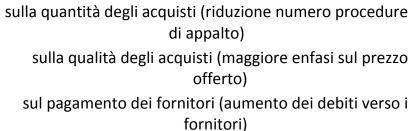
Per far fronte alle criticità del processo, quali strumenti di supporto/consulenza utilizzate? (percentuale sul totale)

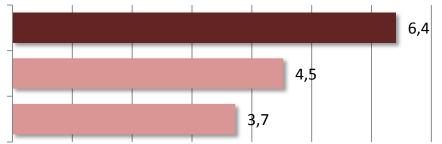


Per far fronte alle criticità si ricorre soprattutto a linee guida e capitolati tipo o a banche dati e servizi on line su normativa e giurisprudenza

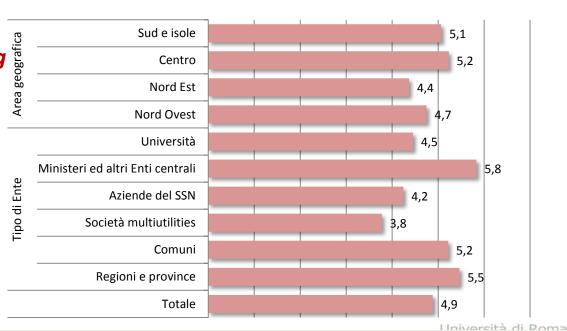
#### Aspetti su cui hanno avuto più impatto le norme sulla spending review (indice di sintesi scala 0-10)

## 7.2. Impatto della spending review





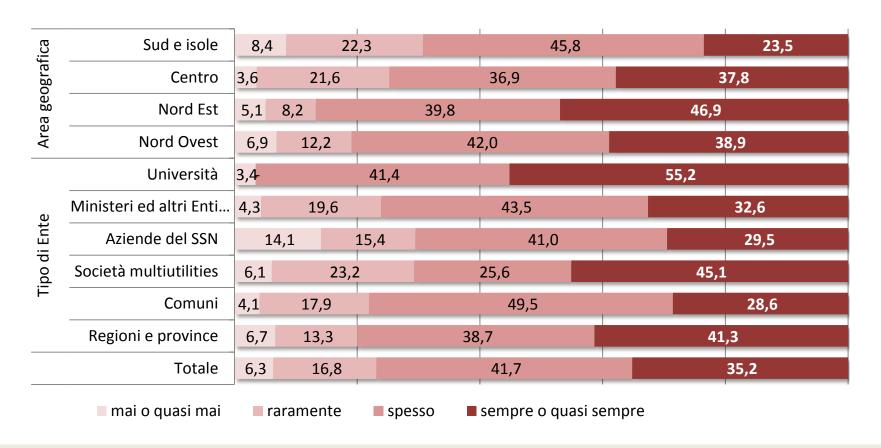
Aspetti su cui hanno avuto più impatto le norme sulla spending review (indice medio per area e tipo di ente)



Le norme sulla spending review hanno avuto un **impatto principalmente sulla** quantità degli acquisti e, solo in misura secondaria, sulla qualità degli acquisti e sul pagamento dei fornitori

#### 7.3. I ritardi di pagamento

Il suo Ente riesce a rispettare i termini contrattuali per pagamenti all'impresa esecutrice (percentuale sul totale)



Meno di un quarto degli uffici dichiara difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento: il ritardo medio indicato è di 90 giorni ma può variare molto e arriva a 128 giorni nel caso delle SSN e a 113 giorni nel Sud (per gli uffici che dichiarano ritardi frequenti o anche occasionali)

#### **INDICE**

### 8. Una visione di sintesi



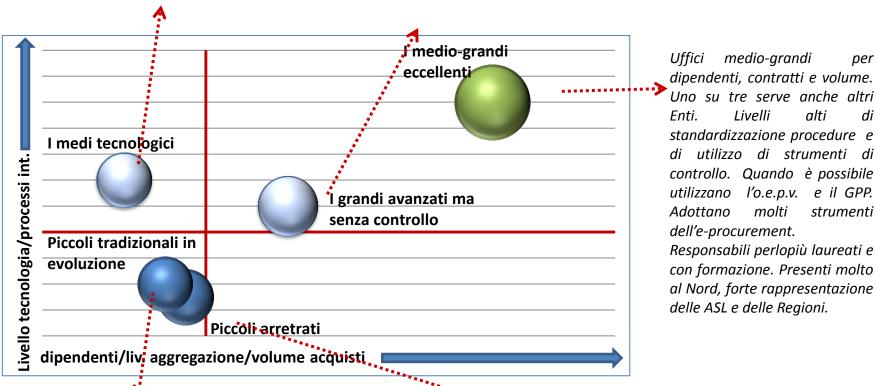


#### Gruppo eterogeneo per dimensione. E' il gruppo che utilizza maggiormente gli strumenti e-proc. Hanno

usufruito di pochi giorni di formazione. Dirigenti laureati e con la più alta specializzazione nella f.a. Particolarmente rappresentati ali uffici delle Università.

#### 8.1. L'ANALISI DEGLI UFFICI

Uffici di dimensioni abbastanza elevate. Bassi livelli di standardizzazione e di controllo . Utilizzano molto l'O.E.P.V. Utilizzano un buon numero di strumenti e-proc. La formazione è elevata ma un 20% non ne usufruisce. Sovrarappresentati gli uffici delle ASL.



Piccoli uffici con basso volume ma numero medio alto di contratti. Tutti utilizzano procedure di controllo. Sotto la media nell'uso di e-proc. Eterogeneità rispetto alla formazione. Distribuiti sul territorio con forte presenza di Comuni e Aziende Municipalizzate.

Piccoli uffici con 1-2 addetti. Quasi tutti aggregano la domanda del proprio Ente. Alto livello di standardizzazione ma assenza di procedure di controllo. Usano poco il sistema dell'O.E.P.V., il GPP e gli strumenti e-proc. Dirigenti con bassa specializzazione nella f.a. e poca formazione. Collocati soprattutto nel Centro-Sud e tra Comuni e Ministeri.

per

di

strumenti

alti